

**“LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS EN LA INTEGRACIÓN DE LA
PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA CON LA PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA SITUACIONAL: El Caso del Plan Decenal de
Educación del Municipio de Guarujá – Brasil”**

GLORIA PATRICIA RAMÍREZ GÁLVIS

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de:

MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN

Director

Prof. BENJAMIN BETANCOURTH GUERRERO, MBA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN – 7880
SANTIAGO DE CALI
2012**

DEDICATORIA

*Para Luis Carlos, David Alejandro y Daniel Felipe
por su gran amor y paciencia*

AGRADECIMIENTOS

*Al Profesor Benjamín Betancourth, Director de tesis,
por su orientación, colaboración y especialmente
por la confianza depositada en mis propuestas
para la realización de este trabajo.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	15
1.1 Planteamiento del Problema	15
1.1.1 Pregunta de Investigación	26
1.2 Justificación	27
1.3 Objetivos	30
1.4 Metodología	31
1.4.1 Tipo y Enfoque de Investigación	31
1.4.2. Método de Investigación	31
1.4.3. Técnicas de Recolección de Información	32
2. MARCO CONCEPTUAL	34
2.1 El Concepto de Planificación	34
2.2 La Incertidumbre y el Riesgo como Elementos Críticos de la Planificación de la Acción	43
2.3 La Planificación Prospectiva	51
2.4 La Planificación Estratégica Situacional	60
3. IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DEL MUNICIPIO DE GUARUJÁ	73
3.1 Caracterización Geográfica del Municipio	73
3.2 Dinámica Sociodemográfica del Municipio	74
3.3 Estructura Económica del Municipio	76
3.4 Los Grandes Desafíos para el Desarrollo del Municipio de Guarujá	

en los Próximos Años	79
4. EL CONTEXTO DEL SISTEMA EDUCATIVO EN BRASIL Y EL MUNICIPIO DE GUARUJÁ	82
4.1. Caracterización General del Sistema Educativo Brasileiro	82
4.2 Descripción General del Sistema de Educación en el Municipio de Guarujá	86
5. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROCESO DE MOVILIZACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE GUARUJÁ, 2012/2021	94
5.1. Los Antecedentes de la Planificación Educativa de Largo Plazo a Nivel Nacional y del Municipio	94
5.1.1. Antecedentes de la planificación educativa de largo plazo a nivel nacional	94
5.1.2. Antecedentes de la planificación educativa de largo plazo en Guarujá	97
5.2. Descripción General del Proceso de Movilización para la Formulación del Plan Decenal de Educación en Guarujá, 2012 - 2021	99
6. METODOLOGÍA PROSPECTIVA APLICADA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DE GUARUJÁ	102
6.1 Fundamentos Metodológicos para el Diseño Prospectivo del Plan Decenal: Articulación de la Prospectiva con la Planificación Estratégica Situacional	102
6.2. Síntesis de los Principales Resultados en la Aplicación de la Metodología Prospectiva	126
7. PROBLEMAS Y DESAFÍOS POLÍTICOS, CULTURALES Y COGNITIVOS PARA EL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN	147
7.1 Problemas y Desafíos Políticos	148
7.2 Problemas y Desafíos Culturales	171

7.3 Problemas y Desafíos Cognitivos	177
8. LA INTEGRACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DE GUARUJÁ CON LOS PLANES DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO	181
8.1. Los Principales Problemas y Desafíos para la Integración del Plan Decenal con los Planes de Gobierno	181
8.2 La Planificación Estratégica Situacional como una Herramienta de Articulación y Operacionalización del Plan Decenal de Educación durante el Periodo de Gobierno	194
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	206
CONCLUSIONES	213
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216
WEBGRAFÍA	220

INDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Clasificación de los Métodos de Planificación	42
Cuadro 2. Pasos para el diseño del plan, de acuerdo con los 4 momentos del PES	64
Cuadro 3. Brasil, RMBS y Guarujá, Tasa de Crecimiento Promedio Anual del PIB Real (%), 2000–2010	77
Cuadro 4. Grandes Responsabilidades en el Sistema de Educación del Municipio	84
Cuadro 5. Matriz de Responsabilidades de la Educación en el Municipio de Guarujá	87
Cuadro 6. Alumnos Matriculados en Escuelas del Municipio de Guarujá por Nivel y Modalidad de Educación (Matrícula inicial) – 2011	88
Cuadro 7. Pasos del Modelo Básico de Toma de Decisiones por Consenso	104
Cuadro 8. Detalle de los Momentos y Fases del Proceso Metodológico Prospectivo	115
Cuadro 9. Características de una visión	120
Cuadro 10. Fuerzas Motrices y Tendencias con Impacto en la Educación del Municipio	128
Cuadro 11. Hipótesis del Escenario 1: Guarujá, Ciudad Educada	129
Cuadro 12. Hipótesis del Escenario 2: Guarujá, ciudad de Oportunidades Pérdidas	130
Cuadro 13. Oportunidades y Amenazas Identificadas en el Escenario 1	131
Cuadro 14. Oportunidades y Amenazas Identificadas en el Escenario 2	131
Cuadro 15. Valores y Principios del PMEG 2012/2021	132
Cuadro 16. Directrices del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021	135

	Pág.
Cuadro 17. Ejes Estratégicos del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021	135
Cuadro 18. Macroobjetivos y Macrometas del PDEG 2012/2021	136
Cuadro 19. Objetivos y Metas Estratégicas por Eje Estratégico del PDEG 2012/2021	138
Cuadro 20. Diseño Operacional del PDEG 2012/2021, conforme cada Eje Estratégico	143
Cuadro 21. Estrategias para el Financiamiento del PDEG 2012/2021	147
Cuadro 22. Relación tipos de problemas, nudos críticos y operaciones	194
Cuadro 23. Diseño de las Operaciones del Plan de Educación Preescolar Municipal para cuatro años de gobierno	199
Cuadro 24. Ejemplo de la aplicación de los Escenarios en un Plan de construcción y ampliación de unidades escolares de Educación Preescolar (Op1)	201
Cuadro 25. Recursos-Productos-Resultados de la Op1 del Plan de Educación Preescolar Municipal para cuatro años de gobierno, en el Escenario de Techo	202

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfico 1. Matriz de Escenarios	58
Gráfico 2. Guarujá, Tasas Brutas de Natalidad y Mortalidad/mil hab., 1980-2010	76
Gráfico 3. Distribución % del Valor Agregado en Guarujá, 1999 – 2008	78
Gráfico 4. El Problema Más Importante del País – Total América Latina 2011	161
Gráfico 5. Los Problemas Más Importantes en Brasil, 2001-2010	162
Gráfico 6. Focalización de Problemas	167
Gráfico 7. Triángulo Cultura, Prácticas de Trabajo y Formas Organizativas	172
Gráfico 8. Integración PPA, LDO y LOA	186
Gráfico 9. Relación Macroproblema de Educación – Problemas de la Educación (NC)	195
Gráfico 10. Flujograma del Problema de Educación Preescolar	197
Gráfico 11. Árbol del Problema de Educación Preescolar	198

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Proceso General de Prealimentación y Realimentación	38
Figura 2. Sistemas de Prealimentación y Realimentación en el Proceso de Planificación	39
Figura 3. Árbol de Posibilidades de Incertidumbre Cuantitativa del TLC de Colombia con Estados Unidos	48
Figura 4. Árbol de Posibilidades para la Inversión de la Empresa Petrolera	50
Figura 5. Cuatro Preguntas Fundamentales para la Prospectiva	55
Figura 6. Las 9 etapas de la planificación estratégica por escenarios	59
Figura 7. Los 4 Momentos de la Planificación Estratégica Situacional	62
Figura 8. Esquema General de Conexiones del Flujograma Situacional	67
Figura 9. El Flujograma con sus Convenciones	69
Figura 10. Mapa de la ciudad de Guarujá	73
Figura 11. Fotografía de la zona turística de Guarujá	79
Figura 12. Fotografía del Puerto de Santos	80
Figura 13. Estructura organizativa de la Seduc	90
Figura 14. Momentos del Foro Permanente del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021	100
Figura 15. Publicación sobre el Lanzamiento Oficial del Plan Decenal de Educación de Guarujá por la Alcaldesa del Municipio	101
Figura 16. Los 4 Momentos Prospectivos (MP)	106
Figura 17. La Alcaldesa de Guarujá en una sesión de Presupuesto Participativo 2012	163
Figura 18. Formulario de priorización del presupuesto municipal para 2013	165

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende explorar un tema de significativa importancia para los decisores y planificadores pero que realmente es poco tratado en las teorías y metodologías de la planificación prospectiva aplicadas en el ámbito público: cuáles son las causas que comúnmente obstaculizan la articulación de la planificación de largo plazo con la planificación de corto y mediano plazo, o lo que es lo mismo, cómo integrar los planes prospectivos con los planes de acción del período de gobierno de modo tal que se logre la eficacia de los resultados deseados plasmados en la formulación de las metas de los planes de largo plazo, es decir, conforme los compromisos asumidos entre los dirigentes públicos y la sociedad.

Para tratar este problema desde el punto de vista conceptual, el trabajo se fundamentó en las teorías y metodologías de la prospectiva de Michel Godet (1994, 1997) y Kees Heijden (2005) y la planificación estratégica situacional de Carlos Matus. Las primeras brindan las nociones e instrumentos que permiten pensar de forma sistemática el futuro y así planificar para el muy largo plazo y la segunda se constituye en una herramienta conceptual y metodológica diseñada específicamente para planificar la gestión del período de gobierno en las instituciones del ámbito público. La planificación estratégica situacional fue seleccionada como una de las bases teóricas e instrumentales fundamentales de este trabajo de investigación debido a que la autora ha forjado su experiencia profesional en la aplicación de este método en múltiples organizaciones públicas y en organizaciones no gubernamentales. Pero también parte importante de esta experiencia en el área de la planificación ha sido en la participación activa como consultora en ejercicios de planeación prospectiva.

De este modo, la experiencia profesional ha permitido mostrar de forma vivida a la autora que la integración de la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional es una tarea que plantea múltiples dificultades u obstáculos para los planificadores y para todos aquellos actores sociales que lideran procesos de planeación y que buscan hacer efectivos los resultados del pensamiento de futuro. Por tanto, el objetivo central de este trabajo de investigación se dirigió a identificar y estudiar, desde el punto de vista teórico como metodológico, los problemas y desafíos que surgen cuando se intenta articular la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional. Este tipo de problemas y desafíos que condicionan dicha articulación se relacionaron con aspectos del orden político, cultural y cognitivo.

Para alcanzar este propósito de identificación y análisis de estos problemas que están generando serias limitaciones en la integración de ambas formas de planificación, fue utilizado el tipo de investigación metodológica de carácter exploratorio y descriptivo a través de un enfoque cualitativo que se caracterizó por la amplia revisión bibliográfica y documental y el estudio de caso. De manera concreta, este estudio de caso fue el Plan Decenal de Educación del municipio de Guarujá 2012/2021 en Brasil, en el cual la

autora participó de forma directa como consultora a través de la firma brasileña Strategia Consultores durante los años 2010, 2011 y 2012. En consecuencia, el desarrollo de esta investigación se alimentó fundamentalmente de la observación participante de la autora en la formulación de dicho Plan Decenal.

Es necesario aclarar que este trabajo de investigación no se focaliza en estudiar los problemas que afectan la educación en todos o algunos de sus ámbitos, sino que se utiliza el caso del Plan Decenal de Educación con el propósito de describir y extraer conclusiones generales respecto a lo que sucede en los procesos de integración con los planes de gobierno municipales. Otra de las razones por las que este caso fue seleccionado es porque para su formulación fue aplicada una metodología prospectiva diseñada exclusivamente para el tratamiento de problemas propios del ámbito público, aplicando tanto los principios conceptuales y metodológicos de la planificación prospectiva como de la planificación estratégica situacional. El diseño de este enfoque metodológico prospectivo fue de responsabilidad de la autora y el consultor Luis C. Burbano, quien también hacía parte de la firma consultora contratada por la Alcaldía de Guarujá.

El trabajo se estructura en ocho capítulos y una parte final dedicada, por un lado, a los resultados conseguidos en el trabajo de investigación y, por el otro, a las conclusiones a las que la autora llega.

El Capítulo 1 contiene el proyecto de investigación. En la primera parte se presenta el planteamiento del problema que llevó a la formulación de la pregunta central y los interrogantes específicos de investigación, convirtiéndose así en las directrices que orientaron los objetivos y el desarrollo de todo el trabajo; en la segunda parte se presentan las razones que justificaron el emprendimiento de esta investigación; seguido se encuentran el objetivo general y los objetivos específicos que se propusieron alcanzar durante el proceso de investigación y, por último, se describe la metodología utilizada en el proyecto para alcanzar los objetivos, caracterizando el tipo, enfoque y método de investigación y las técnicas de recolección de información que fueron utilizadas.

En el Capítulo 2 que trata sobre el marco conceptual se presentan los autores relevantes y se describen los enfoques teóricos y metodológicos que soportan la planeación en sus definiciones generales e importancia para los procesos de gobierno de la dirigencia pública y para la sociedad; la incertidumbre y el riesgo como elementos críticos para la planificación; la planeación prospectiva y la planificación estratégica situacional.

El Capítulo 3 da contexto al estudio de caso utilizado en la investigación puesto que describe la importancia geoestratégica del municipio de Guarujá resaltando las características geográficas, la dinámica sociodemográfica y la estructura económica del municipio. Así mismo, se presentan los grandes desafíos sociales y económicos que en

la actualidad están marcando el desarrollo futuro de Guarujá y que tienen importantes implicaciones para la educación.

El Capítulo 4 detalla el contexto y la organización del sistema educativo en Brasil y en el municipio de Guarujá.

En el Capítulo 5 se explican los antecedentes nacionales y del municipio que llevaron a la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá. Así mismo se describe el proceso de movilización para emprender la tarea de formulación participativa del Plan con la sociedad.

El Capítulo 6 presenta el enfoque metodológico prospectivo aplicado en la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá. Primero, se explican los elementos conceptuales que sustentan dicho enfoque y que permiten articular la planeación prospectiva con la planificación estratégica situacional. Luego, se detalla paso a paso los cuatro Momentos Prospectivos que componen el enfoque metodológico y, por último, se hace una síntesis de los resultados obtenidos en la aplicación de la metodología en el Plan Decenal.

El Capítulo 7 se dedica a identificar y analizar los problemas políticos, culturales y cognitivos que surgieron en la formulación del Plan Decenal de Educación, y que representan obstáculos para la integración con los planes de período de gobierno.

En el Capítulo 8 se identifican y analizan los problemas y desafíos que surgen comúnmente dentro de las organizaciones públicas y que dificultan la integración del Plan Decenal de Educación con los planes de gobierno del municipio. En esta dirección, se propone a la Planificación Estratégica Situacional como una herramienta metodológica que facilita la articulación y operacionalización del plan prospectivo durante el periodo de gestión. Para comprender mejor la forma como se realiza esta articulación, la autora desenvuelve a manera de ejercicio el análisis de un problema de Educación Preescolar en Guarujá, formulado a partir del Macroproblema de Educación analizado para el Plan Decenal de Educación. Así mismo, aquí se presentan y describen los sistemas organizativos que se deben modernizar o implantar para el éxito de la articulación.

Posteriormente se presentan los resultados arrojados del trabajo, a partir de la revisión del cumplimiento de cada uno de los objetivos, general y específicos, planteados en el proyecto de investigación. El logro de estos objetivos permitió dar respuesta al planteamiento del problema y a la pregunta de investigación.

Del mismo modo, son presentadas las conclusiones derivadas del trabajo de investigación, asumiendo una posición crítica sobre los enfoques y ejercicios prospectivos que se vienen aplicando en la esfera pública. Estas críticas se centran en la inobservancia de los enfoques metodológicos prospectivos respecto a las

implicaciones que surgen como resultado de los problemas políticos, culturales y cognitivos durante los procesos de planificación y que dificultan su articulación práctica con la toma de decisiones, es decir, con la acción. En consecuencia, se propone que los planificadores de la prospectiva avancen tanto en términos conceptuales en el análisis de estos fenómenos como desde el punto de vista metodológico sobre la manera de cómo lidiar con ellos.

Por último, se detalla la referencia bibliográfica y la webgrafia utilizada en este trabajo de investigación.

1. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema de investigación se ha dividido en cuatro partes a fin de plantear de forma detallada las preocupaciones de la autora en referencia a la articulación de la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional. Para tal propósito, se toma como punto de partida su amplia experiencia profesional como consultora en ambos tipos de planeación aplicados especialmente en el sector público, los cuales le han permitido observar dichas dificultades de forma directa. Así mismo se basa en investigaciones a nivel bibliográfico y documental sobre teorías y metodologías de la planificación elaboradas por algunos autores que serán referenciados en este trabajo.

Estos cuatro problemas tratan específicamente sobre: (i) las dificultades de no diferenciar y/o hacer los ajustes necesarios cuando se intentan aplicar métodos de planificación del ámbito privado en el ámbito público, como si ambos tipos de organizaciones operarán con la misma finalidad misional; (ii) no tener en cuenta al momento de formular los planes de acción de gobierno, los resultados de aquellos planes de largo plazo previamente elaborados; (iii) ignorar la incertidumbre en los procesos de planificación, elaborando planes como si el futuro fuese completamente predecible, y (iv) olvidar que la decisión y ejecución de los planes conlleva en la mayor parte de los casos la generación de problemas de viabilidad política debido a la presencia o interferencia inevitable de otros actores sociales con sus propios intereses y motivaciones en la realidad social.

Luego de explicar estos cuatro tipos de problemas, se procede a plantear la pregunta que dio base al problema central de investigación para posteriormente formular algunos interrogantes específicos.

a) Uso de métodos de planificación que no hacen diferencia entre lo público y lo privado.

Regularmente, métodos que son propios del ámbito privado, se aplican en el sector público haciendo caso omiso de las grandes diferencias que existen entre estos dos mundos tanto en el plano de los valores como de la gobernabilidad, las capacidades y la responsabilidad misional. En el ámbito privado, la recompensa es el incremento en el poder económico y el premio al esfuerzo individual. Existe una búsqueda constante del éxito personal y empresarial en un contexto de exigente y permanente competencia (Matus, 2000), propios de valores que se acomodan a la motivación de la búsqueda del poder y la riqueza personal. En este caso, el dirigente privado posee alta gobernabilidad al interior de su organización por lo que puede decidir, contratar, concebir proyectos y

reorganizar. El argumento válido y fuerte es la relación costo-beneficio económico o ganancia-perdida empresarial.

En la esfera pública, en contraste, estos mecanismos del ámbito privado no funcionan de igual modo. La función pública es una actividad extremadamente regulada por la sociedad en general, mientras que en el sector empresarial las reglas que le rigen son mucho más abiertas. Así, la lucha del empresario se da con competidores externos y no necesariamente internos, mientras en el sector público muchas veces los competidores (u oponentes) se encuentran dentro de la propia organización, ubicándose actores políticos con fuerte peso y motivación para alterar o eliminar los planes del dirigente.

Sumado a esto, un proyecto social puede enfrentar complejidades mayores que el que se puede enfrentar en un proyecto de desarrollo empresarial (sin desvalorizar la complejidad del proyecto que se proponga el gerente privado). En el sector público, el proyecto social está sujeto a la multiplicidad de criterios de eficiencia y eficacia que involucran encontrar el equilibrio social, político, económico, ambiental, de valores humanos, éticos, entre otros. El gerente privado, entretanto, debe actuar en el entorno del sistema político, pero esa es sólo una restricción que debe salvar, mientras que el dirigente público es parte de la producción de ese contexto y su éxito depende de los resultados generados por la acción política (Matus, 2000).

Mientras el gerente privado gira en torno a la ganancia económica y a la lucha por la supremacía de su empresa por encima de todas las demás, el dirigente político está presionado a pensar en torno a la población que le eligió en ese puesto con la alta responsabilidad de solucionar sus problemas de la vida cotidiana. Por tanto, el objetivo último por lo que el dirigente público ha sido colocado en ese lugar no puede ser, desde el punto de vista de la sociedad, la búsqueda de la riqueza económica personal, pues de otro modo, tal como plantea Matus (1997a, p. 95): *“El lucro y el beneficio personal del dirigente público son una deformación de la política”*. Los problemas que debe resolver el dirigente político (un presidente, un gobernador, un alcalde) van más allá de un espacio específico de actuación, ellos tienen que ver directamente con las necesidades humanas básicas, la protección del medio ambiente, la reducción de la violencia, la calidad y el acceso equitativo a la educación, la salud y la seguridad social, y, la construcción de un proyecto social que dé respuesta a todos los problemas de la población.

Las anteriores afirmaciones muestran que son dos visiones muy diferentes: a) el dirigente privado (el empresario) se rige por el criterio unidimensional y simple de la rentabilidad y su ideal es un Estado mínimo con escasa capacidad de regulación e injerencia en los asuntos privados. Su responsabilidad no es social ni su objetivo pretende ser solucionar los problemas de una sociedad en general, ya que su única responsabilidad es con los accionistas y con la supervivencia de la empresa, de otro modo no podría sobrevivir en el mercado y, b) el dirigente político, en cambio, tiene la obligación de enfocar su preocupación en el ataque a las causas que generan

desigualdad en la sociedad e inequidad en el acceso a las oportunidades. Son dos actores que gobiernan organizaciones con distintas reglas, objetivos, responsabilidades y modos de actuación. Estos diferentes rasgos determinan la construcción y aplicación de teorías y métodos de planificación que sean apropiados para cada ámbito.

Obviamente, los métodos de planificación que fueron creados específicamente para el ámbito empresarial no dan respuesta a las complejidades propias que debe enfrentar un dirigente público. Uno de los errores frecuentes, por ejemplo, es la no consideración del tiempo político. De esta forma, cuando se aplican métodos empresariales en la organización pública sin las debidas adecuaciones o ajustes, regularmente no se diferencian los objetivos que se deben y pueden alcanzar dentro del período de gobierno de aquellos que superan dicho período. Este no es un problema trivial, pues el político sabe que dispone sólo del tiempo del período de gobierno (tiempo político) para mostrar resultados y que de la eficacia en el cumplimiento de sus compromisos en ese corto tiempo depende tanto su carrera política como la manutención del poder por parte del partido o grupo político que representa. Así, las metas de los planes y las metas políticas se traslapan y condicionan. Este es un problema que no existe en el caso del gerente empresarial, pues no existe la diferencia entre el tiempo político y el tiempo técnico que demora en mostrar resultados los procesos (tiempo social).

En la planificación empresarial los plazos de los objetivos y las metas pueden ser propuestos de acuerdo con el tiempo social, siempre y cuando se mantengan los niveles corrientes de rentabilidad determinados por el mercado. Esto no significa que no existan problemas más urgentes que otros en el mundo empresarial, sólo que su naturaleza y significado son diferentes al caso de los problemas que enfrentan los políticos en el comando de organizaciones públicas.

b) Diseño de planes de gobierno sin considerar los resultados de planes de largo plazo.

Es necesario entender la planificación como un sistema o una *práctica de trabajo* dentro de una organización que articula diversos conceptos y metodologías que se aplican a casos o problemas de diversa naturaleza y para diferentes periodos de tiempo (Matus, 1997b). En este trabajo de investigación se destaca la necesidad de diferenciar los métodos propios de la planificación prospectiva (planificación de largo plazo) con los métodos diseñados específicamente para la planificación de periodo de gobierno (planes de acción de corto y mediano plazo).

En el ámbito público esto es crucial, pues los problemas y propósitos de pensar el futuro lejano, 10, 20 ó 30 años, son bien diferenciados a los de planificar la acción para un período de gobierno o para la coyuntura. Como consecuencia de esta limitación es muy común aplicar métodos prospectivos para alimentar la toma de decisiones sin la correspondiente mediación de teorías y métodos adecuados de planificación de corto y mediano plazo. Los fracasos de los planes prospectivos sobrevienen no

necesariamente siempre por la calidad del trabajo elaborado sino, de forma esencial, porque no son integrados a los planes de acción de los gobiernos. Esto hace que los esfuerzos de planificación prospectiva regularmente terminen en interesantes documentos de investigación que poco o nada se traducen en decisiones y acciones para el enfrentamiento de problemas sociales por parte de la dirigencia política, preocupación que será ampliamente justificada en el desarrollo de esta investigación.

Pero lo contrario es todavía mucho más frecuente. Es decir, planes de gobierno sin el correspondiente fundamento en planes prospectivos. De esta forma, las propuestas de acción de los planes de gobierno se diseñan sin considerar el pensamiento de la planificación de largo plazo. Esto es porque muchas veces ni siquiera existen estos planes prospectivos o, porque sí los hay, no tuvieron la trascendencia que se necesitaba para que los actores gubernamentales se interesaran por involucrarlos en su agenda pública. La misma autora en su experiencia en la elaboración de planes de acción se ha visto incluso obligada muchas veces a formularlos basada solamente en el análisis del pasado y presente del problema que se quiere enfrentar con el plan, pero sin considerar estrategias de acción o visiones de largo plazo. Igualmente explicado o porque no hay ningún plan estratégico de este tipo en el asunto o problema específico que se está tratando o porque el actor gubernamental por múltiples razones distintas no los involucra en su agenda.

J. Medina (2000) afirma que la “*desconexión con el sistema de toma de decisiones*” (p. 35) plantea un serio problema para la planificación de largo plazo, afectando su credibilidad ante los mismos dirigentes y ante la sociedad en general:

“Tanto los que auspician, como los críticos y realizadores ven serios problemas en la implantación de procesos de esta naturaleza. Se ha criticado que el impacto de estos estudios no ha tenido el resultado esperado, en cuanto a su posibilidad de influencia en la sociedad. Se registra una brecha entre teoría y práctica que preocupa y muchas veces no existe el empalme deseado con los mecanismos de decisión” (p. 35).

Como consecuencia de esta falencia, generalmente se cae en la limitación de elaborar planes de acción de gobierno siguiendo el método de acciones incrementalistas¹, es decir, de acciones con poco contenido innovador para hacer frente a las nuevas exigencias, y así seguir haciendo “más de lo mismo”. El problema de seguir este modelo incrementalista es que deja de lado nuevas o audaces políticas o medidas que potencialmente mostrarán resultados más eficaces y estructurales, aunque el riesgo y la incertidumbre sea alta (Heidemann y Salm, 2006).

¹ El Modelo Incremental fue propuesto originalmente por Charles Lindblom en 1959. Según Lindblom, las políticas se formulan y reformulan continuamente mediante la realización de ajustes graduales o cambios incrementales prudentes. Esto quiere decir que el futuro sólo puede ser transformado de forma gradual y lenta. De este modo, los cambios incrementales en los planes disminuyen la posibilidad de grandes riesgos o de cometer serios errores (Heidemann y Salm, 2006, p. 161-218).

Existen varias razones que dificultan esta articulación entre ambos tipos de planificación, que en términos generales se resumen en tres tipos de problemas y desafíos del orden político, cultural y cognitivo. Estas limitaciones surgen inclusive desde el momento en que se inicia el proceso de elaboración de los planes prospectivos. No obstante, se siguen presentando también cuando se intenta articular con los planes de gobierno y continúan presentes hasta en el desarrollo de elaboración y ejecución de estos mismos planes de corto y mediano plazo.

El problema planteado en este punto constituye uno de los ejes centrales de la investigación, para lo cual a lo largo del trabajo se aborda en detalle las diferencias de los dos tipos de planificación, prospectivo y de gobierno, destacando sus complementariedades e incongruencias a la hora de su utilización y los problemas y desafíos políticos, culturales y cognitivos.

c) Deficiencias en el tratamiento de la incertidumbre en los procesos de planificación

Carlos Matus (1993, 1997b) y Yehezkel Dror (1990) son enfáticos al afirmar que uno de los graves problemas en la planificación, en términos generales, es el dominio del determinismo. Es decir, el diseño de planes sin considerar la incertidumbre y el riesgo como si el futuro se comportara de forma completamente predecible y segura para todos los actores.

Como consecuencia de este problema de tipo cognitivo, los planes terminan convertidos en una colección desarticulada de metas determinísticas formuladas sin ninguna preocupación por la naturaleza incierta y compleja del futuro. En consecuencia, en gran parte de los casos no existe un mínimo asomo de incluir algunas técnicas de análisis del entorno, análisis de la incertidumbre y la planificación por escenarios. Es aquí en donde los planes rápidamente son desbordados por la realidad y quedan distanciados del día a día como un instrumento esencial para la toma de decisiones. Esto no sólo ocurre en el caso de la planificación pública; parte importante de la aplicación de la planificación empresarial es también determinística pese a los desarrollos realizados en el tema de la incertidumbre y la complejidad del entorno. Sin embargo, cuando la incertidumbre es reconocida, introduciéndose, por ejemplo, técnicas de planificación por escenarios, no son pocos los enfoques metodológicos que la tratan sin una adecuada consideración teórica y práctica. Dichos enfoques no hacen explícitas las grandes dificultades y limitaciones conceptuales y prácticas que se presentan cuando se explora el futuro. Dificultades que se agudizan entre más lejano es el plazo que se propone planificar.

De acuerdo a las investigaciones bibliográficas realizadas, la autora sustenta que es posible plantear cuatro dificultades centrales de implicaciones altamente complejas y que son inevitables a la hora de explorar el futuro:

i) La primera limitación o dificultad en la exploración del futuro hace referencia a lo que Y. Dror (en Achebe, et al., 2001) denomina los *patrones imprevisibles* o *las discontinuidades, saltos y contingencias históricas*. De acuerdo con este autor, la exploración de rupturas y contingencias históricas exige superar el concepto lineal de la historia que postula una evolución directa y acumulativa entre el pasado y el futuro. Es decir, que existe una gran dificultad cuando se intenta hacer previsiones del futuro a partir de extrapolaciones formuladas con base en teorías o conocimientos tácitos que suponen la continuidad entre el pasado y el futuro. Dror afirma:

“...los efectos combinados de cambios radicales que afectan profundamente la dirección de la historia comprometen nuestra habilidad de reconocer patrones vigentes tanto en el pasado como en el futuro, reduciendo así, las posibilidades de previsión y llevándonos a deparar con lo que parece ser inconcebible” (Dror en Achebe, et al., 2001, p. 267).

Dror sostiene que frente a las transformaciones radicales de las grandes tendencias históricas por las cuales la humanidad está atravesando en el inicio del siglo XXI, enfrenta a todos con formas *inconcebibles* que la realidad puede asumir en el futuro. Así, entre más lejos se intenta mirar, más *inconcebible* es el futuro. Por tanto, la alta incertidumbre de los procesos imposibilita seguir sosteniendo la idea de que es posible encontrar patrones lógicos de comportamiento del largo plazo.

ii) Una segunda limitación, estrechamente relacionada con la anterior, se encuentra en lo que se ha llamado la *Paradoja de Popper* sobre la “*lógica del descubrimiento científico*”. El deseo de la utilización de las ciencias en la exploración del futuro debe tener en cuenta la enseñanza de Karl Popper (1986) cuando afirma que a partir del punto de vista lógico es imposible predecir la naturaleza y los contenidos del conocimiento científico futuro sobre la base de los conocimientos actuales:

“El núcleo del argumento es la consideración de que hay ciertas cosas sobre nosotros mismos que no podemos predecir a través de métodos científicos; más específicamente, no podemos predecir, científicamente, los resultados que vamos a obtener en el transcurso del aumento de nuestro propio conocimiento. Otros, que sean más sabios que nosotros, quizá puedan predecir el aumento de nuestro conocimiento, de la misma manera que nosotros podemos, en determinadas circunstancias, predecir el aumento del conocimiento de un niño; pero tampoco ellos serán capaces de predecir o anticipar hoy lo que ellos mismos no sabrán hasta mañana.” (Popper, 1986, p. 85).

En síntesis, de acuerdo con Popper, no es posible predecir, a través de métodos científicos-rationales, la expansión futura del conocimiento científico ni, consecuentemente, prever el futuro curso de la historia humana. Es una paradoja puesto que si con el conocimiento de hoy se puede predecir el conocimiento del futuro, entonces el conocimiento del futuro será conocimiento actual. Esto es particularmente crítico en la medida que se cree que el uso de las ciencias es un camino seguro para la exploración del futuro. El problema es que, según Popper, ni siquiera la misma ciencia

puede “*autopredecirse*”. Entonces, ¿hasta qué punto la ciencia puede ser utilizada en la exploración del futuro? ¿Por qué despreciar entonces el arte, la intuición o elementos que salen del foco racional, o como K. Hammond (1996) le denomina “*a los elementos extraracionales*”?

Los planes prospectivos y los planes de gobierno no pueden ser considerados como instrumentos de predicción del futuro, sino como mecanismos que orientan hoy la acción del dirigente para el futuro, y eso implica hacer uso de técnicas que le permitan prever esos diferentes futuros posibles que pueden suceder. Para ello, las herramientas técnico-científico de exploración del largo plazo brindan el conocimiento que es de gran utilidad, sin embargo ellas tienen sus límites e inevitablemente los planificadores y los dirigentes recurren también a su experiencia e intuición para fundamentar sus decisiones.

iii) **La tercera limitación** proviene de una sentencia de Umberto Eco (en Acheve, et al., 2000, p. 137) que dice: “*nunca te enamores de tu propio zepelín*”. En la exploración del futuro los individuos se vuelven esclavos de las circunstancias de su tiempo. El pasado y el presente les aprisionan y enceguecen con sus valores, tradiciones, conceptos e ideas dominantes. Las visiones más significativas y creativas sobre el futuro tienen necesariamente “*el sello de la época*” con sus limitaciones y desafíos, obligando al ser humano a ver el futuro inevitablemente con los ojos del pasado, restricción que aun el individuo más innovador y creativo padece. Si esto es así, el pasado entonces delimita el espacio de libertad a la hora de mirar al futuro lejano. Esta es la contradicción entre el pasado y el futuro. C. Matus, en su libro *El Líder Sin Estado Mayor* (1997a), ofrece un ejemplo que ilustra con claridad dicho problema:

“El primer automóvil combina el motor a combustión con la antigua forma de una carroza sin caballos. Su diseñador fue incapaz de concebir que el conductor del vehículo sea su propietario, y lo coloca fuera, a la intemperie, en una condición de inferioridad. Tampoco se preocupa inicialmente de la relación entre la velocidad, la fricción y la forma del vehículo que se desplaza. Juntos, lo viejo y lo nuevo, en desequilibrio y falta de armonía. Hasta la innovación tiene el lastre y la base del pasado. Lo antiguo es el piso en que se apoya lo nuevo; es también la altura del observatorio del hombre que limita el alcance hasta el horizonte de su futuro” (p.13-14).

Es aquí cuando U. Eco (en Acheve, et al., 2000) advierte del peligro de realizar predicciones como simples extrapolaciones de las tendencias del pasado, oponiéndose a la práctica común de establecer conjeturas sobre el futuro a partir del conocimiento y de las ideas dominantes en la época. Esta es otra manera de presentar la *Paradoja de Popper* mencionada antes, respecto a la imposibilidad desde el punto de vista lógico de predecir el contenido del conocimiento futuro con base en lo que hoy se sabe.

Eco ilustra su argumentación con la historia del zepelín y del avión. Es bien sabido que a principios del siglo XX los zepelines dominaban los cielos como medio de transporte

preferido especialmente para viajes transatlánticos. Por el contrario, los aeroplanos daban sus primeros pasos aún con diseños poco seguros e inadecuados para largas distancias y alto volumen de pasajeros. En ese momento, cualquier extrapolación razonable daría al zepelín una mayor posibilidad de dominio futuro en el transporte aéreo que al aeroplano. La historia enseña algo completamente diferente, al final quien terminó triunfando fue el avión. Por este motivo, U. Eco alerta a tener mucho cuidado de “no enamorarnos de nuestros propios zepelines”:

“Cuando aparecieron los primeros dirigibles, la gente creía que se produciría una progresión lineal a partir de ahí, un avance hasta modelos más refinados y más rápidos. Pero no fue así, por el contrario, en un momento dado se produjo un desarrollo lateral. Después de que el Hindenburg se incendió en 1937 causando la muerte a 35 personas, las cosas comenzaron a evolucionar en otra dirección. Hubo un momento en que lo más lógico era pensar que se debería ser más leve que el aire para poder volar por el cielo. No obstante, resultó que se debería ser más pesado que el aire para conseguir que el vuelo funcionase bien.

La moral de esta historia es que la filosofía y la ciencia deben tener mucho cuidado para no enamorarse de su propio zepelín” (Eco, 2000, p. 5).

Que el individuo deje a un lado los propios zepelines no es una tarea simple. Las categorías, valores y creencias actúan como zepelines, es decir, como niebla que dificultan los esfuerzos en la exploración del futuro. Sin embargo, si se desea prever lo que depara el camino, yendo aún más lejos y explorar caminos que nadie ha identificado o donde no se conocen posibilidades, se tiene entonces que ser creativos, imaginativos y audaces.

Los zepelines obscurecen y dificultan la identificación anticipada y el enfrentamiento proactivo de las oportunidades y amenazas que anuncian las fuerzas motrices y las tendencias transformadoras del futuro. No obstante, se trata de una barrera imprecisa, débil y compleja, diferente para cada situación, organización, individuo o actor social. La habilidad de anticiparse a su propia época es “una capacidad escasa y diferenciada entre los seres humanos” (Matus, 1997a, p. 13), apareciendo en ciertos momentos de la historia y en determinadas características de liderazgo. Esa habilidad de alejarse o desenamorarse de sus propios zeppelines es escasa y, con frecuencia, difícilmente reconocible. Las preguntas que surgen aquí son: ¿Hasta qué punto la planificación puede liberar al planificador o al dirigente de sus propios zepelines? ¿Hasta qué punto es posible hacerlo si la exploración del futuro inevitablemente se hace con los conceptos y valores del presente?

iv) **Finalmente, el cuarto tipo de limitación** que se debe enfrentar en la exploración del futuro es lo que Matus (2000) llama la “*Ceguera Temporal*”. Toda exploración del futuro siempre es incompleta, pues existe la incapacidad de percibir la realidad en todas sus dimensiones y posibilidades. De esta forma, cualquier intento de exploración del futuro se hace, inevitablemente, con cierto grado de ceguera. Entre más lejos se intente

mirar, mayor será la ceguera en la identificación y precisión de las posibilidades alternativas.

De forma inevitable el ser humano no ve una parte de las posibilidades del futuro, precisamente aquella parte en la cual por diversas razones no se tienen los conceptos o conocimientos para observar, no se le da valor o simplemente no se desea ver porque desagrada o puede hacer daño. Lo peor, es que en la gran mayoría de las veces no se sabe diferenciar, identificar y valorizar las señales ya visibles del futuro. En general, la ceguera temporal posee las mismas características que Matus atribuye a lo que él también denomina *ceguera situacional*². En su obra *Teoría del Juego Social* (2000), Matus destaca las siguientes causas de las distorsiones cognitivas sobre las explicaciones de aquella parte de la realidad que se ve a diferencia de aquella parte de la realidad que no se logra ver o percibir (2000, p. 160-162):

- La realidad está *“fuera de nuestro foco de atención y nuestro campo de comprensión”*, porque sólo se ve aquello que interesa y que está dentro de la capacidad cognitiva del individuo para comprenderlo o sobre lo cual tiene los conceptos para explicarlo.
- La realidad está *“fuera de nuestra referencia”*, porque es difícil ponerse en la cabeza de los otros actores, entender sus intereses, posiciones y decisiones: ¿Cuál es la explicación de la realidad de un narcotraficante en Colombia? ¿Cómo explica el presidente Obama la crisis en Libia? ¿Cómo se pueden delimitar las diferencias entre los puntos de vista de los varios actores relacionados con la aprobación y viabilización de los Planes Decenales de Educación, en Brasil o en Colombia?
- La realidad está *“fuera de nuestra posibilidad de percepción”*, debido a la carga de preconceptos y prejuicios.
- La realidad está *“fuera de nuestro foco temporal”*. Harold Linstone (1984) elaboró el concepto de *“tasa psicológica de descuento del tiempo”*, que posteriormente Matus acuña para explicar la percepción relativa que tienen los actores respecto al tiempo, y que ayuda a explicar ese tipo de ceguera temporal. Sin embargo, la propuesta de Linstone se basa en las investigaciones de Tversky y Kahneman. Afirma Linstone (1984):

“Las experiencias de Tversky e Kahneman demuestran que los seres humanos aplican una tasa psicológica de descuento del tiempo a su propio pasado, y de esa forma distorsionan la integración de su propia experiencia, o sea, sus probabilidades subjetivas. Los eventos recientes tienden a ser sobre destacados en relación a los más remotos. Análogamente, miramos hacia el futuro como si lo hiciésemos por el lado equivocado del telescopio: las crisis y oportunidades

² Carlos Matus (2000) afirma que la ceguera situacional es común en los actores sociales. Cada actor ve sólo parte de la realidad que siente o le interesa ver, excluyendo aquello que puede ir en contra de sus deseos o que puede afectarle negativamente.

lejanas aparecen pequeñas de lo que realmente son. Tal descuento del futuro afecta drásticamente la elección entre proyectos alternativos". (p. 35).

Continuando con Matus (2000) *"Las mismas razones destacadas por Linstone permiten entender que no vemos lo que está distante en el tiempo porque, debido a la alta tasa de descuento que aplicamos a las posibilidades futuras, las expulsamos de nuestro foco de atención"* (p. 162). En esta dirección, el concepto de tasa de descuento del tiempo tiene un significado que merece atención. Se trata de un problema de valoración que tiene un equivalente en el cálculo actuarial. Así como en la matemática financiera, 100 pesos hoy valen más que 100 pesos disponibles apenas dentro de tan solo un año, lo mismo sucede con la valoración de situaciones, problemas, oportunidades, beneficios y costos no medibles en unidades monetarias. No obstante, las diferencias son evidentes. En el caso de la matemática financiera, se trata de un cálculo técnico. En el caso de la tasa de descuento del tiempo en la realidad del juego social, se trata de un juicio de valor. Es un juicio de valor que es determinante en el momento en que se define qué problemas entran en la agenda del dirigente.

Un problema muy importante pero con una tasa de descuento muy baja, es decir, que sus consecuencias sólo serán visibles muy en el largo plazo, tendrá menos probabilidades que entre en la agenda que un problema menos importante pero con manifestaciones visibles y bastante molestas hoy para el dirigente. Este es el desbalance entre los problemas actuales y los problemas potenciales. Entre las urgencias y las importancias. Es una limitación que se encuentra en la cabeza de la dirigencia y en la cultura de la sociedad, que no puede ser enfrentado por los métodos de planificación en sí mismos.

- Por último, la realidad está *"fuera de nuestra capacidad de aceptación"*, porque se es difícil consentir y reconocer aquellas situaciones que pueden provocar algún dolor o daño. Los seres humanos reaccionan suprimiéndolas de su pensamiento o evitándolas. Peter Schwartz en su libro *Cenários, as Surpresas Inevitáveis* (2003) destaca el hecho que la negación es la primera reacción frente a las evidencias de tendencias que anuncian hechos y sorpresas desagradables:

"La primera es la negociación- la negativa en creer que existen cosas inevitables. Obviamente, este fue uno de los motivos para la desesperación del gobierno americano frente a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Un número suficiente de personas en cargos de autoridad simplemente se negó a creer que la necesidad era grande y suficientemente urgente para justificar la reestructuración del sistema de seguridad nacional.

Cuando niegan la inevitabilidad, las personas tienden a actuar como si ella no existiese, como si no hubiese necesidad de romper con la rutina y prepararse. Las perdidas resultantes de ese comportamiento pueden ser devastadoras.

La negación tal vez sea la respuesta más peligrosa frente a la evidencia de una sorpresa inevitable..." (p. 20).

d) Concentración en el ámbito normativo y consecuente olvido del problema de la viabilidad política como una dimensión esencial de un buen método de planificación.

Una deficiencia crítica que adolece la planificación pública tradicional es su concentración en lo normativo. Como bien lo propone Matus (2000), la planificación tradicional en los países de América Latina, además de ser determinística, es normativa en el sentido en que no reconoce a los otros actores que gobiernan en distintos ámbitos y que pueden tener objetivos diferentes o conflictivos con los nuestros. En la planificación pública tradicional el único que planifica y gobierna es el Estado. No existen oponentes que puedan inviabilizar los objetivos y acciones propuestas en el plan. Así, el plan es el resultado de un cálculo técnico basado en proyecciones determinísticas de cómo debe ser el futuro sin el debido procesamiento de los problemas de viabilidad política que sus propuestas acarrea.

Entre otras consecuencias, esta deficiencia conlleva a que la práctica de la toma de decisiones quede distanciada del soporte de la planificación, creando una barrera entre el político y el técnico. Es más, la planificación tradicional presupone que la planificación es un asunto de los técnicos y que el problema de la viabilidad política se resuelve como si se tratara de una consulta política entre el equipo técnico de planificación y la dirección política del gobierno. Como argumenta Matus (Huertas, 2000), se asume que el técnico pregunta al político si el plan que concibe es viable, y el político responde definiendo el marco de la viabilidad política del plan. Naturalmente, este diálogo entre el técnico y el político, si es que llega a realizarse, no resuelve el problema sobre la viabilidad del plan, ni en la teoría ni en la práctica.

Frente a esta deficiencia, Matus (1996), dentro de su propuesta de la Planificación Estratégica Situacional - PES, creó un método de análisis estratégico muy potente que permite explorar y construir la viabilidad política de un plan. Precisamente, es este un punto determinante que marca la diferencia entre la planificación tradicional y la propuesta de la planificación estratégica pública moderna. Es por esta razón que deben ser abordados los elementos teóricos como prácticos del análisis situacional que sustentan dicha propuesta del estudio de la viabilidad política junto con sus implicaciones en el Plan Decenal de Educación para su posterior integración en los planes municipales de período de gobierno. Especialmente, es necesario analizar cómo la ausencia de análisis estratégico conlleva a enormes errores en los procesos de planificación de gobierno y, en general, en los procesos de toma de decisiones públicas. En este sentido particular, lo que se pretende aquí en este trabajo de investigación es mostrar que existen consecuencias prácticas ante la ausencia de un análisis estratégico sistemático, afectando así los esfuerzos de planes prospectivos y de mediano y corto plazo en la educación.

1.1.1 Pregunta de Investigación

A partir de las anteriores situaciones expuestas, la investigación se guiará por la siguiente pregunta central:

¿Qué factores o situaciones se deben estudiar y evaluar para identificar los problemas y desafíos que plantea la integración de la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional, a partir del caso de la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá, Brasil?

A partir de la formulación de este problema central de investigación, se formulan los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se pueden conciliar los elementos teóricos y metodológicos de la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional a fin de diseñar una metodología específica para el ámbito público de la educación que permita articular efectivamente los resultados del Plan Decenal de Educación de Guarujá con los planes de acción del gobierno municipal?
- ¿Cuáles son los problemas y desafíos políticos que se pueden presentar en el diseño de los planes prospectivos, tomando como referencia el Plan Decenal de Educación de Guarujá? ¿Cómo esto dificulta la articulación de la planificación prospectiva con los planes de acción del gobierno municipal?
- ¿Cuáles son los problemas y desafíos culturales que se pueden presentar en el diseño de los planes prospectivos y en su posterior integración con los planes de acción del gobierno municipal, tomando como referencia el Plan Decenal de Educación de Guarujá?
- ¿Cuáles son los problemas y desafíos cognitivos que se pueden presentar en el diseño de los planes prospectivos, tomando como referencia el Plan Decenal de Educación de Guarujá? ¿Cuáles son las implicaciones de estas limitaciones cognitivas en la incorporación de la incertidumbre en la planificación prospectiva y en la planificación estratégica situacional?

1.2 JUSTIFICACIÓN

Este trabajo de investigación es una inquietud que surgió producto de la experiencia profesional que durante años ha tenido la autora como consultora en el ámbito de la planificación pública asesorando a dirigentes y oficinas de planeación, pero que a lo largo de los conocimientos adquiridos en la Maestría en Administración se reforzó. Como parte de este trabajo profesional, la autora ha investigado, aprendido y aplicado teorías y métodos de planificación, tanto de la planificación prospectiva como en lo referente a la planificación estratégica situacional (PES) diseñada por Carlos Matus para las organizaciones públicas.

Sin embargo, el PES, como una metodología de planificación que se fundamenta en unos postulados teóricos bastante rigurosos, fue diseñado para ser aplicado en horizontes de tiempo de corto y mediano plazo, es decir, para el periodo de gobierno y periodo subsecuente. Por tanto, no es una herramienta creada para planificar el largo plazo, sino que tiene el propósito de crear los mecanismos para servir como puente en el cumplimiento de las aspiraciones más trascendentales definidas en los resultados proyectados por la planificación de largo alcance. De esta forma, la planificación estratégica situacional, como herramienta de planificación de corto y mediano plazo, tiene como fin superar los obstáculos impuestos por los problemas actuales y potenciales (o amenazas) y las oportunidades identificadas y analizadas en el proceso de planificación prospectiva o de largo plazo, dando los saltos para caminar en la dirección definida en el horizonte distante (C. Matus, 1997).

La trayectoria de acciones estratégicas seguida por las orientaciones de los planes de corto y mediano plazo se debe sustentar en un trabajo de planificación de largo plazo, el cual define cuál es el rumbo o direccionalidad estratégica que deben seguir hoy los decisores para alcanzar la imagen objetivo o visión de futuro. Las preguntas que deben ser respondidas en el proceso de planificación de largo plazo están relacionadas, por ejemplo, con: ¿Cuál es el futuro que se desea tener en los próximos 10, 20 ó 30 años? ¿Qué tipo de organización se quiere ser en el futuro o en qué posición se desea estar frente a la región o el mundo? ¿Qué tipo de sociedad se desea para nuestros hijos o qué tipo de sociedad heredarán las próximas generaciones? La exploración y la preparación que permite la anticipación para el futuro, realizada por la planificación prospectiva, es, por consiguiente, un trabajo esencial que da significado a la planificación estratégica situacional. De aquí surge la preocupación sobre cómo hacer posible que en la práctica estos dos tipos de planificación se comuniquen. Pero como la experiencia profesional ha mostrado a la autora, son diversos los problemas o dificultades de orden político, cultural y cognitivo que se presentan para lograr este propósito en el ámbito público.

En primer lugar, en términos generales, en las organizaciones no se logra comprender o no entra en el foco de atención del dirigente y su equipo de gobierno que la articulación de estos dos tipos de planificación es necesaria para el éxito del

cumplimiento de las metas y los propósitos de largo plazo, que son los que le deben dar la direccionalidad a sus decisiones de hoy. Así, se ha podido verificar cómo se discuten problemas y se formulan planes prospectivos en el que participan gran cantidad de personas de la sociedad civil y actores representativos, contratando la colaboración de consultores externos con el conocimiento sobre teorías y metodologías de estudios de futuros y realizando grandes y fabulosas presentaciones de los resultados del trabajo, pero que lastimosamente terminan siendo meros documentos olvidados o ignorados en la práctica de la planificación y gestión de los dirigentes. Esto se evidencia claramente también cuando se diseña la agenda de asuntos importantes para el periodo de gobierno, los cuales casi nunca relacionan los problemas seleccionados como estratégicos para su gestión con los problemas, amenazas y oportunidades identificadas en un previo trabajo prospectivo. De esta manera, por un lado camina la planificación de largo plazo y por otro va la planificación de corto y mediano plazo.

En segundo lugar, la dificultad de la articulación se expresa también en que las teorías y herramientas de planificación utilizadas en estos distintos horizontes de tiempo de largo, mediano y corto plazo no se complementan. Se aplican metodologías en el ámbito público que se fundamentan expresamente en principios de la planificación empresarial sin hacer los ajustes requeridos para el tipo de problemas que deben enfrentar los decisores públicos. Es así que se justifica plantear la necesidad de diseñar métodos apropiados de planeación prospectiva para el ámbito público.

En tercer lugar, el diseño de los planes prospectivos pasa por distintas dificultades de tipo político, cultural y cognitivo que afectan su calidad y los resultados que se propone en el largo plazo. La autora, interesada en entender estos problemas que dificultan la efectividad de los planes prospectivos y su posterior integración con los planes de acción de los gobiernos municipales se propuso estudiarlos y dar su visión crítica sobre ellos. Aun cuando reconocidos autores de la prospectiva como M. Godet (1994) se refieren a que los planes prospectivos sólo adquieren significado cuando se llevan a la acción presente, en realidad no se plantea ninguna metodología o herramienta que realice este proceso de articulación entre planes de largo plazo con planes de gobierno.

En cuarto lugar, no se reconoce el problema de la viabilidad política de los planes. Esta ausencia de evaluación del análisis situacional, de la motivación y de poder para decidir y actuar de los actores sociales en el proceso de planificación genera consecuencias en la práctica de la gestión que dificulta el cumplimiento de los grandes objetivos de la planificación de largo plazo.

Y, en quinto lugar, generalmente se considera que la incertidumbre sólo se da y debe ser tratada en la planificación de largo plazo debido a la imposibilidad de predecir el futuro lejano. Sin embargo, la experiencia ha enseñado que la incerteza está presente incluso en el muy corto plazo, porque ni siquiera se puede prever con absoluta certeza qué ocurrirá mañana. En este sentido, la planificación estratégica situacional también trabaja con técnicas de escenarios apropiadas para enfrentar la incertidumbre en el

horizonte de tiempo de corto y mediano plazo. Efectivamente, cuando se lidia con la incerteza en la planificación estratégica situacional suele surgir la dificultad de confundir la construcción de escenarios que son propios para la prospectiva con el diseño de escenarios apropiados para el corto y mediano plazo.

En resumen, todos los anteriores puntos constituyen desafíos para los planes prospectivos y su articulación con los planes de gobierno de corto y mediano plazo, los cuales pueden ser superados con metodologías como la Planificación Estratégica Situacional. Aunque como se muestra en el Capítulo 8 de este trabajo de investigación, para contribuir a cumplir con este propósito de eficaz integración es necesario también superar algunas barreras tanto políticas, culturales y cognitivas como de los sistemas organizativos.

Para dar respuestas a las anteriores inquietudes, la autora aprovechó su participación directa como consultora en el proceso de formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021, el cual sirvió como una excelente referencia de estudio.

El Plan Decenal de Educación de Guarujá nace a partir de la imposición del gobierno federal de que los municipios elaboraran sus propios planes decenales siguiendo las directrices del *“Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011/2020”*. No obstante, este plan decenal en el municipio se hizo aun de mayor importancia porque precisamente la actual alcaldesa de Guarujá es profesora y su foco de gestión ha sido darle especial énfasis a la educación en vista de las grandes deficiencias que hoy se enfrentan en esta área. Sin embargo, a pesar de este mandato nacional y del gran interés mostrado por la dirigente municipal, fue inevitable que se presentaran todo tipo de problemas políticos, culturales y cognitivos a la hora de emprender y desarrollar el trabajo de la planeación prospectiva. Problemas que le permitieron a la autora analizar las limitaciones que se presentan en la articulación con los planes de acción municipales, aunque, como ya se mencionó, fundamentada también en sus demás experiencias en el área de la planificación y el gobierno y en la amplia investigación bibliográfica y documental.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo General

Identificar y estudiar, desde las perspectivas teóricas y metodológicas, los problemas y desafíos que plantea la integración de la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional a partir del caso del Plan Decenal de Educación del Municipio de Guarujá, Brasil.

Objetivos Específicos

- Abordar, desde las perspectivas teóricas y metodológicas, las diferencias y complementariedades entre la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional, utilizando como caso de estudio la formulación del Plan Decenal de Educación del Municipio de Guarujá, 2012/2021 – Brasil.
- A partir del caso del Plan Decenal de Educación del Municipio de Guarujá, 2012/2021, presentar un nuevo enfoque metodológico de planeación prospectiva diseñado específicamente para el ámbito público, que permita reconocer y enfrentar con eficacia los problemas y desafíos que se plantean en el proceso de articulación de la planificación de largo plazo con los planes de acción de periodo de gobierno.
- Con base en el caso del Plan Decenal de Educación del Municipio de Guarujá, 2012/2021, identificar y estudiar los problemas políticos, culturales y cognitivos que se presentan en el diseño de los planes prospectivos y las consecuencias para la integración de estos con los planes de acción de periodo de gobierno.
- A partir de un ejercicio concreto de formulación de un plan de acción de Educación Preescolar en Guarujá para el periodo de gobierno, presentar la bondad y eficacia de la planificación estratégica situacional como una herramienta que permite articular y operacionalizar la planificación prospectiva con la planeación de corto y mediano plazo.

1.4 METODOLOGÍA

1.4.1 Tipo y Enfoque de Investigación

La presente investigación es de tipo exploratoria y descriptiva. Es de tipo exploratoria porque se realizó una investigación sobre un tema poco estudiado en el ámbito de la planificación pública, es decir, evidenciar y analizar los problemas que obstaculizan la articulación entre los planes prospectivos con los planes de acción de período de gobierno. Para esto fue necesario investigar primero sobre la existencia y aplicación de herramientas, métodos o técnicas que hicieran la integración de planes de largo plazo con planes de acción de corto y mediano plazo. Es de tipo descriptivo porque a partir del método de estudio de caso se realizó una descripción de algunas características fundamentales, en términos conceptuales, metodológicos y del trabajo práctico, sobre el proceso de construcción del Plan Decenal de Educación de Guarujá formulado para el periodo 2012/2021, a fin de identificar los problemas y desafíos que plantean la integración de la planificación de largo plazo con la planificación estratégica de corto y mediano plazo.

El enfoque de la investigación es cualitativa, dado que a partir de la observación participante se buscó alcanzar un entendimiento en profundidad de un fenómeno social concreto y contextualizado como es la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021, con el propósito de buscar respuestas a las preguntas central y específicas planteadas en esta investigación. Es cualitativa también porque se realizó una revisión documental exhaustiva de los diferentes enfoques y planteamientos teóricos de diversos autores bajo los cuales se soportan la planeación prospectiva y la planificación estratégica situacional (PES).

1.4.2 Método de Investigación

En la investigación se utilizaron los Métodos Deductivo-Inductivo-Analítico.

En primer lugar, se hizo referencia al Método Deductivo, que consistió en analizar lo general para llegar a una conclusión de tipo particular. Lo que quiere decir que se partió de modelos teóricos de la planeación prospectiva y de la planificación estratégica situacional para analizar el caso del Plan Decenal de Educación de Guarujá (Brasil), buscando comprobar si en este caso particular se aplican de forma pertinente y consistente los aspectos conceptuales y metodológicos propuestos por estas teorías.

En segundo lugar, se aplicó el Método Inductivo, que consistió en analizar partiendo de lo particular para llegar a conclusiones generales. Así, desde las observaciones directas particulares del estudio de caso del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021, se evaluó si los principios teóricos y metodológicos de la prospectiva estratégica y de la planificación estratégica situacional son consistentes con la realidad. Los resultados de este examen permitieron descubrir y analizar las dificultades que se generan y así

realizar propuestas para hacer los respectivos ajustes teóricos y metodológicos, especialmente en lo relacionado con los procesos de articulación de la planificación de largo plazo con la planificación de corto y mediano plazo o de periodo de gobierno.

Por último, se utilizó el Método Analítico puesto que en la investigación se realizó un proceso de análisis racional en el que la investigación se fue desarrollando por etapas. Estas etapas fueron:

- i) Investigación bibliográfica en las que se exploraron, desde la perspectiva teórica, metodológica, empírica y documental: (1) la indagación de información estadística sobre las características sociodemográficas y económicas del municipio de Guarujá en Brasil; (2) la búsqueda de información normativa y reglamentaria sobre la composición del sistema educativo en Brasil y en el municipio de Guarujá; (3) las contribuciones de las teorías y metodologías de la planificación prospectiva para la formulación de planes de largo plazo y la planificación estratégica situacional en el diseño de planes de acción de corto y mediano plazo, ambas relacionados con el enfrentamiento de problemas sociales complejos como el del ámbito de la educación; (4) las diferencias y complementariedades entre ambos métodos de planificación, y (5) la búsqueda teórica, metodológica y práctica de procesos de integración de planes de largo plazo con planes de acción de periodo de gobierno.
- ii) Análisis sistemático del proceso completo de formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá, presentando y evaluando el enfoque teórico y metodológico aplicado y los métodos de trabajo utilizados.
- iii) Análisis sistemático con enfoque crítico sobre la presencia de problemas de tipo político, cultural y cognitivo que interfieren en el proceso exitoso de la integración de los planes de largo plazo con los planes de acción de periodo de gobierno, a partir del estudio de caso seleccionado.
- iv) Análisis del discurso a partir de grabaciones hechas a la Alcaldesa y a la Secretaria de Educación de Guarujá durante sus intervenciones en jornadas de rendición de cuentas, presupuesto participativo y en los eventos del Foro Permanente de Educación del municipio.
- v) Por último, se extrajeron conclusiones sobre los resultados encontrados, confrontándolos con los objetivos y el problema central y los problemas específicos de investigación propuestos.

1.4.3 Técnicas de Recolección de Información

Para recopilar la información necesaria que fundamentó el desarrollo de la investigación, los elementos utilizados fueron:

Fuentes primarias

- Se aplicaron técnicas reconocidas de la observación participante puesto que la autora formó parte del equipo de consultores que asesoró de forma directa en la

formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá. De tal modo, se puede afirmar que la principal fuente primaria la constituyen las observaciones realizadas a partir de la participación de la autora en reuniones de trabajo, encuentros, discusiones particulares y capacitaciones sobre planificación prospectiva y planificación estratégica situacional, mantenidas durante el proceso de formulación del Plan Decenal con funcionarios de la Secretaría Municipal de Educación y con los miembros del Foro Permanente de Educación.

- Las grabaciones de las intervenciones realizadas por la Alcaldesa y la Secretaria de Educación de Guarujá durante las jornadas de rendición de cuentas, presupuesto participativo y en los eventos del Foro Permanente de Educación del municipio.

Fuentes secundarias

- Revisión y análisis de literatura teórica y metodológica relacionada con la planificación en general, la planificación prospectiva y el PES.
- Revisión y análisis de metodologías de planeación prospectiva en documentos oficiales sobre experiencias relacionadas con la formulación de planes decenales en educación, específicamente en Colombia, Brasil, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Perú y algunas Secretarías Municipales de Educación en Brasil.
- Revisión y análisis de encuestas de opinión en los ámbitos municipal, regional, nacional y de América Latina respecto a la importancia de la educación para la población y los dirigentes y su inclusión como asunto estratégico en las agendas públicas. Esto se hizo como parte del estudio sobre las dificultades políticas y culturales que limitan la integración de los planes decenales de educación con los planes de acción de los gobiernos.
- Revisión documental sobre la normatividad del sistema de educación en Brasil y en Guarujá.
- Páginas de internet oficiales de la Alcaldía de Guarujá, Ministerio de Educación de Brasil, Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo, Documento Lei de Diretrizes e Bases da Educação do Brasil – LDB, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Unesco, Cepal, OCDE, Latinobarómetro, entre muchos otros relacionados con la investigación.
- Artículos relacionados con el futuro de la educación y sus debates entre los diferentes autores.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

En la bibliografía, tanto del ámbito público como privado, se encuentran múltiples y variadas definiciones del concepto de planificación. Sin embargo, para efectos de esta investigación se recurrirá a dos autores contemporáneos, Carlos Matus (1993) y Yehezkel Dror (1990).

Matus (1987) define la planificación como *“el cálculo sistemático y articulado que precede y preside la acción”* (p. 25). Pero, además agrega: *“Llamaremos planificación al cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción”* (p. 27). De esta forma, en la propuesta de Matus, el plan y la acción son inseparables, en la medida en que el plan sólo se completa en la acción, nunca antes. Por un lado, si el plan no antecede la acción, se vuelve algo inútil puesto que no llega oportunamente. Y, por otro lado, si llega a tiempo pero en la práctica no alimenta la decisión que desencadena la acción, el plan se transforma en un instrumento superfluo, sin validez operacional. Por consiguiente, no existe la posibilidad de un diseño completo de un plan antes de la acción que pruebe su potencia y pertinencia y al mismo tiempo lo complementa con las correcciones y adaptaciones necesarias que exige las circunstancias coyunturales y el detalle operacional que la misma práctica demanda.

Dror (1990), por su parte, proporciona un concepto de planificación que se constituye en la base para su modelo general de planificación. Para este autor la planificación es *“el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemático”* (p. 39). Se trata de un proceso de preparación porque en ella se conjugan de forma *“consciente y coordinada”* una cadena de decisiones que buscan cumplir unos objetivos concretos. Es una actividad en el futuro porque se trata de un conjunto de acciones pensadas y diseñadas para obtener resultados deseados en el largo plazo. Cuando se dice que se basa en la investigación, reflexión y pensamiento es porque es un proceso sistemático que busca basar la acción en el pensamiento racional, distinguiéndose así de la improvisación. No obstante, Dror afirma que el análisis intuitivo y la experiencia son elementos que no son posibles de ignorar y hacen parte inevitable del proceso de planificación. Formular, por ejemplo, posibilidades de acción es un esfuerzo creativo que demanda no sólo conocimiento y sentido de la realidad sino también imaginación y experiencia.

Como se puede observar, en los conceptos de Matus y Dror se pueden encontrar similitudes y complementariedades. Matus argumenta que el tema central de la teoría de la planificación debe ser el estudio de las fuerzas que en la acción práctica determinan el dominio de la improvisación sobre el plan o del plan sobre la

improvisación. La experiencia en el área de la planeación enseña que la disputa entre la planificación y la improvisación es bastante desigual a favor de ésta última. Regularmente las crisis, las rutinas y la inercia dominan la agenda de los dirigentes, dejando poco o ningún espacio a los problemas y asuntos importantes previamente procesados mediante métodos adecuados de planificación. Muchas veces en la práctica cotidiana de las organizaciones públicas, la improvisación se convierte en la regla y la planificación en la excepción. La improvisación supera a la planificación por ser un cálculo que siempre está a tiempo y se fundamenta en la experiencia y la intuición de los dirigentes. En cambio, un requisito central para que el plan sea considerado efectivamente como plan es que debe ser un cálculo que precede y preside la acción por encima de la mera improvisación, para lo cual debe ser no sólo oportuno, sino además situacional, sistemático, profundo y acertado (Matus, 1993). El requisito de sistematicidad exige que el proceso de planificación se fundamente en teorías y métodos adecuados a la complejidad de los problemas que se desea enfrentar, a fin de lograr una articulación eficaz entre el cálculo situacional en la coyuntura y el cálculo situacional a futuro.

Así mismo, desde la perspectiva teórica metodológica de Matus, la planificación se define también como un recurso de cálculo al servicio de un actor social comprometido e interesado con un determinado objetivo o propósito. La planificación integra entonces el pensamiento sistemático y con método realizado por un actor concreto comprometido con identificar y procesar problemas actuales y potenciales, explorar posibilidades de acción para su enfrentamiento y evaluar sus posibles resultados mediante la proyección de sus ventajas y desventajas hacia el futuro, porque las circunstancias del mañana deciden la eficacia y eficiencia de las acciones de hoy.

En este sentido, tanto para Dror como para Matus, la planificación es una herramienta central que contribuye a explorar y crear el futuro, permitiendo ver más allá hasta crear caminos en dirección a lugares inexplorados y aun no conquistados por el hombre (Burbano, 2011). Como la acción se hace en presente, la planificación con su mirada larga da soporte para que las decisiones del día a día no sean totalmente dominadas por el inmediateismo y la fuerza de las circunstancias (Burbano, 2011). Como plantea Matus (Huertas, 2000): *“La planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico resuelve el destino del hombre. Si lo que digo es correcto, la planificación es válida en cualquier sistema social democrático”* (p. 14).

No obstante, es necesario realizar dos precisiones sobre el concepto de planificación como *“un cálculo que precede y preside la acción”* (Matus, 1993). La primera se refiere a que dicho concepto no es aplicable a un ámbito exclusivo del sistema económico y social, sino al uso de la reflexión sistemática como fundamento de la toma de decisiones para cualquier objetivo y en cualquier contexto situacional. De esta forma, es posible hablar de un plan de gobierno, de un plan de oposición al gobierno, de un plan para conquistar el poder, de un plan de defensa nacional, de un plan empresarial, de un

plan de ajuste macroeconómico o incluso de un plan de estatización o de privatización. En esta dirección, el concepto de plan como un cálculo que precede y preside la acción, no se encuentra estrictamente relacionado con el contenido o propósito o con el ámbito de acción específico en el cual se encuentra situado el actor que lo encabeza. Cualquier propósito en cualquier ámbito de la realidad puede ser objeto de un proceso de planificación. Lo que sí es cierto, como se mostrará más adelante, es que las características del propósito y la complejidad de la situación condicionan los métodos de planificación.

La segunda precisión es que el concepto de planificación dado por Matus supone un encuentro entre el cálculo y la acción (Matus, 1993). Este es un encuentro que exige una interacción constante entre la reflexión y la acción en la medida en que ésta última con sus limitaciones y resultados condiciona el cálculo siguiente que a su vez precede y preside una nueva reflexión para una acción subsiguiente. De esta forma, la acción práctica constituye el momento decisivo tanto del proceso de gestión como del que nace de la planificación. En el momento presente de la acción estos dos procesos, planificación y gestión, se confunden y se unen. Así, se puede entender la planificación como una actividad que existe para el presente, para fundamentar las decisiones en el día a día. Sin embargo, la eficacia de las acciones de hoy sólo se verificarán en el futuro, inmediato o distante, lo que obliga a simular y anticipar los resultados deseados e indeseados. El proceso de gestión organizativa no es más que la reflexión y el cálculo transformado en decisiones con la capacidad de desencadenar los resultados deseados en las situaciones siguientes.

Es precisamente en este encuentro entre el cálculo y la acción en donde se prueba la calidad y pertinencia de un sistema de planificación. Si la planificación fundamenta las decisiones críticas que dan rumbo a la organización en la dirección de las grandes metas u objetivos previamente definidos, *“haciendo con que la concentración estratégica tenga mayor peso que la distracción táctica en el día a día de los dirigentes y gerentes”* (Burbano, 2011), se puede afirmar entonces que la planificación se constituye efectivamente en una práctica de trabajo arraigada dentro de la cultura organizacional. Aquí, la planificación tendrá un efectivo espacio operacional dentro de la organización y su práctica será realizada con un grado aceptable de calidad y eficacia. Si, por el contrario, las metas, objetivos y propuestas de decisión derivadas del proceso de planificación no entran en la agenda diaria de los decisores, la cual se encuentra dominada por las urgencias y rutinas, la improvisación tomará cuenta de la gestión. En este caso, el cálculo de planificación opera como una *“simple práctica ritual”* (Matus, 1993) sin espacio operacional efectiva en la definición y manutención del rumbo de la organización. La planificación operará en un grado bajo o nulo de calidad y eficacia dentro de una organización donde culturalmente la tensión coyuntural del día a día produce la distracción de los decisores hacia cuestiones urgentes y menores.

El cálculo planificado de la acción debe impedir que las circunstancias de la coyuntura definan la direccionalidad de la organización a partir de las restricciones y demandas

del presente. Es decir, que las decisiones diarias se disocien del plan y que éste termine en divagaciones sin ninguna relación con la acción práctica.

Surge, por tanto, la necesidad de mantener la correspondencia temporal entre la velocidad con que cambia la realidad y la velocidad con que el sistema de planificación puede actualizar el plan para que el dirigente actúe con eficacia sobre esa nueva realidad. Este es precisamente uno de los principales problemas de la gestión planificada que hace que la improvisación con su ventaja de velocidad y oportunidad termine dominando en el proceso de toma de decisiones y poniendo a prueba los métodos de planificación. Por ejemplo, es el caso que menciona Matus (1987) sobre el método tradicional del “*plan-libro*” (p. 749), el cual tiene nulas posibilidades de competir en un contexto de rápidas transformaciones quedando rápidamente superado por los hechos. Este método regularmente funciona como un mero rito sin espacio operacional efectivo dentro de las organizaciones.

La integración o encuentro entre el cálculo y la acción en el proceso de planificación es un problema complejo que requiere, por el lado de la oferta, de teorías y métodos potentes y adecuados a las características de la realidad que se desea intervenir y, por el lado de la demanda, de una cultura institucional de responsabilidad que genere las condiciones para que la planificación sea una exigencia real que determina su práctica sistemática en todos los niveles de la organización (Burbano, 2011). En síntesis, la planificación es por tanto un problema de oferta como de demanda.

- Los procesos de la planificación: prealimentación y realimentación

Matus (1987, 1993) argumenta que la planificación se realiza a través de dos procesos específicos: (i) de prealimentación, y (ii) de realimentación.

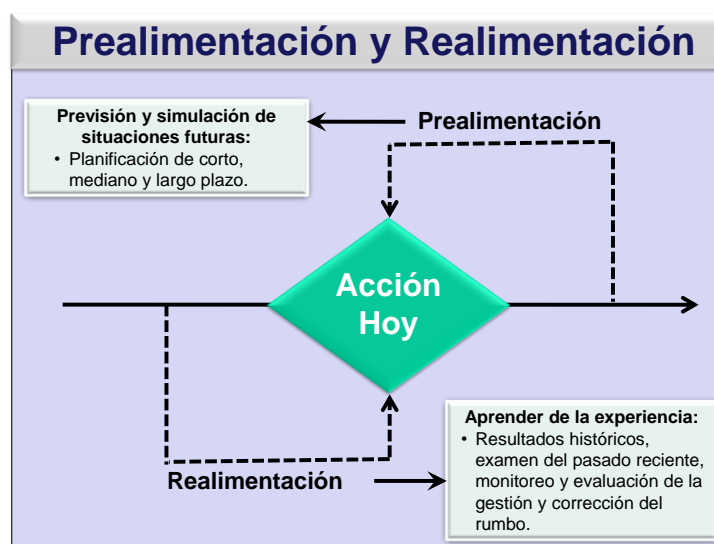
En el cálculo de prealimentación el futuro pesa en las decisiones presentes con visiones de distinta dimensión de tiempo que pueden ir desde un mes, un año, un quinquenio, una o tres décadas. Son diferentes longitudes de horizonte de tiempo que traídas al presente permiten al decisor definir la direccionalidad de su gestión estableciendo lo que puede y debe hacer hoy con el propósito de lograr mañana los objetivos propuestos. En el presente se realiza la acción pero el futuro es el que señala el camino a seguir y el plan simula las consecuencias posibles de las decisiones de acuerdo con los cálculos y apuestas realizadas en diferentes horizontes de tiempo. De esta forma, el proceso de prealimentación se concreta en planes de muy distintos horizontes de tiempo, desde el corto y el mediano hasta el muy largo plazo. Cada uno de estos tipos de plazos contribuye con referencias direccionales de distinta importancia, contenido y significado en las decisiones presentes (Matus, 1987).

Por su parte, en el proceso de realimentación se contrasta si aquello que fue decidido ayer puede hoy ser confirmado o rechazado por la realidad; es en la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas cuando se permite la corrección de lo

inicialmente planificado, posibilitando mejorar la capacidad de cálculo del planificador en un proceso continuo de aprendizaje. La nueva situación verificada en el cálculo de realimentación seguramente no corresponderá con lo esperado en la formulación inicial del plan. Además de la acción propia muchos otros factores contribuirán en la configuración de una nueva situación. Por consiguiente, a partir de esa nueva realidad se debe recomenzar el plan como una fase de articulaciones de realimentación y prealimentación de la acción presente. Y de esta forma la planificación continúa como un proceso incesante de cálculo que precede y preside la acción.

A propósito de esto, M. Lindgren & H. Bandhold (2009) señalan que todos los organismos vivos, incluidos los seres humanos y las organizaciones necesitan de un sistema de realimentación que funcione eficazmente con el fin de conocer lo que ha sucedido. Es un instrumento esencial para aprender de la experiencia a fin de realizar las correcciones y adaptar las decisiones a los cambios sucedidos en el ambiente. La sobrevivencia nos obliga a aprender de lo que hemos hecho. Pero la realimentación no es suficiente, porque se debe definir el rumbo orientando las acciones del presente al logro de objetivos futuros. En términos de Lindgren & Bandhold (2009), para ser capaz de elegir el camino a seguir es necesario contar con información sobre el futuro. Por lo tanto, se requiere de sistemas de prealimentación (feed-forward systems) y de sistemas de realimentación (feed-back). La Figura 1 muestra esta interacción.

Figura 1. Proceso General de Prealimentación y Realimentación.



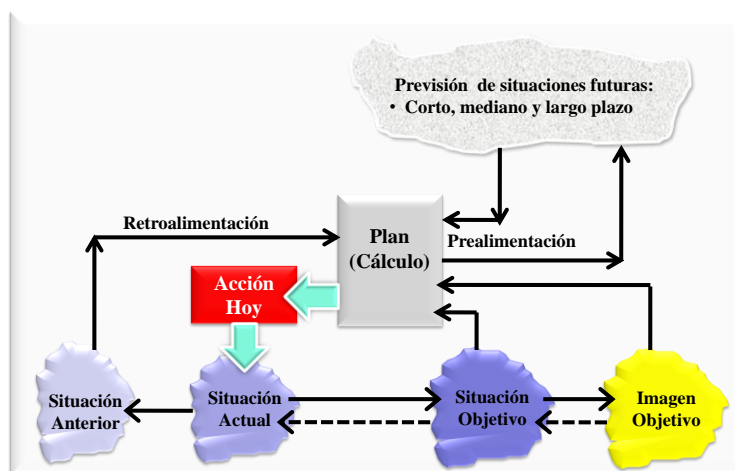
Fuente: Adaptado de Lindgren & Bandhold. "Scenario Planning", 2009.

La interacción de la prealimentación y la realimentación en el proceso de planificación puede ser explicada a partir de la metáfora de un viaje en automóvil. Cuando se conduce, el tablero de control del automóvil es un instrumento que permite la realimentación durante un viaje en la medida que informa la velocidad, la distancia recorrida, el combustible consumido, la temperatura del motor, entre otros indicadores.

No obstante, aunque ofrece ciertas informaciones esenciales sobre la evolución del viaje, no dice nada sobre la dirección del mismo y las dificultades que se podrán encontrar en el camino. Así, se necesita de un GPS que oriente respecto a si se está en la ruta cierta o en el camino más eficiente en términos de tiempo. También se precisa estar atentos a informaciones de la radio o por cualquier otro medio sobre el comportamiento del clima, el estado del tránsito o posibles interrupciones de la vía. Estos son instrumentos de realimentación sin los cuales se dificultaría mucho más la realización del viaje, pues para alcanzar el destino lo primero que se debe es saber si se está en la dirección correcta hacia donde se desea llegar. De esta forma, un buen conductor, como un buen planificador, es aquel que no sólo sabe regular el esfuerzo y la velocidad de su vehículo de acuerdo con la información ofrecida del panel de control, sino que además, y sobre todo, sabe hacia dónde se dirige, anticipando las posibles dificultades que puede encontrarse durante el camino. El acto de conducir un vehículo en un viaje así como el acto de conducir una organización, requiere de sistemas o instrumentos que permitan la prealimentación y realimentación de las decisiones.

De lo anterior se puede deducir que la prealimentación se concentra en el futuro y la realimentación en el presente y el pasado. Sin embargo, como ya fue mencionado anteriormente, estas son dos instancias de cálculo que en el proceso de planificación interactúan de forma permanente y compleja para convertirse en dos sistemas que fundamentan el proceso de la planificación (ver Figura 2).

Figura 2. Sistemas de Prealimentación y Realimentación en el Proceso de Planificación



Fuente: Adaptado de C. Matus (1987).

Por ejemplo, la prealimentación define los objetivos y metas a ser monitoreadas y evaluadas por la realimentación. El análisis de pre y realimentación que apoya el cálculo en cada coyuntura presente del proceso de toma de decisiones, tiene que realizarse en sincronía con la velocidad con que cambia la realidad. Para lograr esa sincronía el planificador no puede simplemente apoyar sus cálculos en la observación directa de la realidad corriente, sino que debe intentar anticiparse a las posibles

transformaciones futuras. Por lo tanto, se encuentra obligado a realizar previsiones sobre el comportamiento futuro de la realidad. Previsiones que en la mayoría de las veces no serán seguras pues se encuentran influenciadas por las incertezas y nebulosidades propias del sistema social y por la “*ceguera situacional*” (Matus, 2000) del mismo planificador que limita su capacidad de explicar y explorar el mundo.

En este sentido, con el propósito de aumentar la probabilidad de lograr la situación objetivo definida para el final del período de gobierno o gestión, el cálculo de prealimentación en la toma de decisiones se debe alimentar de la anticipación simulada de la posible ocurrencia de eventos futuros a fin de utilizar dicha simulación en la formulación de acciones que permitan cambiar la realidad antes que los acontecimientos previstos ocurran. Pero no es suficiente con mirar hacia el futuro, es necesario aprender de la experiencia mediante la evaluación sistemática de los cálculos pasados y del comportamiento de la historia reciente con la finalidad de actualizar el plan antes que la velocidad de los acontecimientos alteren la realidad y de esta forma poder actuar con conocimiento de la nueva situación.

Como se observa, la planificación entendida como un proceso de prealimentación y realimentación de la acción es una actividad incesante de formular, monitorear, evaluar y rehacer planes que sólo culmina con la decisión concreta del día a día.

- Las dimensiones del tiempo en la planificación

La determinación del horizonte de tiempo es un elemento esencial en el proceso de planificación, puesto que posibilita delimitar y diferenciar el campo de acciones, decisiones y previsiones formuladas en el plan, y permite además distinguir el tipo de metodologías de planificación que es necesario aplicar.

Con base en la amplia revisión bibliográfica, aunque así mismo fundamentada en su experiencia profesional, la autora utilizará como referencia el periodo de gobierno con el fin de definir el horizonte de tiempo de los planes. Así:

- i) *La planificación de corto plazo* corresponde a aquellos planes que se encuentran dentro del periodo de gobierno como los planes anuales y trimestrales;
- ii) *La planificación de mediano plazo* se refiere a aquellos planes que se definen para uno o dos periodos de gobierno o gestión; en el caso por ejemplo de Brasil y Colombia constitucionalmente son 4 años para presidente, gobernadores y alcaldes, aunque en Brasil hay la posibilidad de reelección para los tres cargos públicos y en Colombia sólo para Presidente y,
- iii) *La planificación de largo plazo* se referirá a los planes que van mucho más allá del periodo de gobierno, y pueden extenderse entre 10 y 30 años o tal vez más.

- Los métodos y técnicas de planificación

No hay un único método de planificación que se ajuste a todas las realidades posibles. En vez de ello, es necesario entender la planificación como un conjunto de herramientas diversas a las que los dirigentes pueden recurrir para enfrentar los diferentes tipos de problemas que enfrentan en su gestión. Sin embargo, es de gran importancia que los métodos y técnicas de planificación utilizadas en una organización concreta tengan en común su consistencia teórica, e incluso ideológica, de lo contrario se estarían aplicando herramientas que no se complementen y que no son útiles, eficaces y potentes para alimentar la acción (Burbano, 2011). El error que corrientemente se comete es aplicar herramientas no adecuadas ni para el tipo de problema o realidad social que se desea enfrentar ni para el ámbito en que se precisa utilizar (por ejemplo, si se trata de una organización pública o privada). Esta deficiencia en la adecuada utilización y adecuación de los métodos y técnicas se debe principalmente a la creencia generalizada de las oficinas de planeación y de los mismos dirigentes de que en la planificación lo que importa es sólo formular buenos planes, no importando cómo sea el proceso para llegar a ellos, como si existiera una “*neutralidad metodológica*” (Matus, 2000, p. 19).

En este sentido, un sistema de planificación debe referirse a la manera cómo se articulan y adecúan los diferentes métodos y técnicas de planificación para la toma de decisiones orientada a la acción. J. Medina (2000) menciona que distintas instituciones como el Ilpes, el PNUD, y distintos gobiernos de América Latina han publicado y promovido algunos métodos y técnicas de planificación entre las que señala la planificación estratégica situacional, la planificación normativa, la prospectiva estratégica, entre otras. Cabría analizar cuál es la consistencia teórica y metodológica de estas herramientas aplicadas en la región, tema que no es de interés en este trabajo pero que podría ser atractivo investigar.

Para cada problema, horizonte de tiempo, nivel organizativo y ámbito de aplicación (público o privado) corresponde, por tanto, un método de planificación que se ajusta a dichas realidades. El Cuadro 1 muestra mejor este razonamiento, detallando el tipo de problema de decisión que se plantea, los métodos que son más adecuados para dicho problema y los conceptos derivados de la teoría de planificación pertinente que se aplican para cada caso o problema.

Cuadro 1. Clasificación de los Métodos de Planificación

Problema	Método	Conceptos
1. Explorar posibilidades a 10, 20, 30 o más años para fundamentar la acción presente.	<ul style="list-style-type: none"> Planificación de largo plazo propia del ámbito público. Planificación de largo plazo propia del ámbito privado. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de gran estrategia para el ámbito público, gran estrategia empresarial, direccionamiento estratégico, escenarios prospectivos o de largo plazo, estudio de futuros, análisis del entorno, fuerzas motrices, tendencias, amenazas, oportunidades, imagen objetivo, visión, consenso social, políticas de Estado.
2. Un dirigente para alcanzar sus metas debe vencer la resistencia activa y creativa de otros actores, enfrentando la incertidumbre y la complejidad del juego social.	<ul style="list-style-type: none"> Planificación Estratégica Pública - PES. Planificación Estratégica Empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> Problemas cuasiestructurados (o no estructurados), actor, situación, juego social, explicación situacional, apuesta, escenarios de corto y mediano plazo, viabilidad, estrategia de viabilidad, reingeniería pública. Misión, análisis del entorno, análisis del sector, fuerzas competitivas, metas, estrategia competitiva, reingeniería privada.
3. Un gerente debe alcanzar un objetivo parcial de un plan global con creatividad y responsabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> Planificación Estratégica Pública Gerencial, MAPP (Método de Planificación Popular o de base), Gerencia por operaciones Planificación por objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Problema específico, plan operacional, plan descentralizado, juego institucional, operaciones, eficiencia y eficacia gerencial y operacional, directrices, órdenes, evaluación y rendición de cuentas. Objetivos, metas, actividades.
4. Una organización de base o comunitaria debe enfrentar problemas de alto valor en su nivel lidiando con la centralización, el conflicto y la incertidumbre.	<ul style="list-style-type: none"> Planificación Popular o de Base –MAPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno comunitario, cogobierno, problema comunitario, actor, situación, juego social, explicación situacional, operaciones y demandas de operación, viabilidad, estrategia de viabilidad.

Fuente: Tomado de Burbano & Ramírez en “Guía Metodológico de Planejamento Prospectivo” (2010).

2.2 LA INCERTIDUMBRE Y EL RIESGO COMO ELEMENTOS CRÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN

Una de las dificultades que enfrenta tanto la planificación de largo como de mediano y corto plazo es el problema de la incertidumbre. En el largo plazo, la incerteza se encuentra en la incertidumbre de las grandes “*rupturas o discontinuidades*” (Dror, 1990). Mientras que en la planificación de mediano y corto plazo la dificultad se encuentra en las incertidumbres generadas por las decisiones y acciones actuales tomadas o por tomar por parte de los distintos actores, además de los conflictos que se generan entre ellos.

Cada tipo de planificación, de largo, mediano o corto plazo, tiene su propia carga de incertidumbre y riesgo, así que no se pueden construir formulas, modelos o teorías generales de planificación como si la incertidumbre se comportara de igual forma en los tres horizontes de tiempo. En esta línea de raciocinio, es posible afirmar que en el proceso de planificación el dirigente y los planificadores se confrontan con dos tipos de problemas: (1) la incertidumbre en el futuro de mirada larga, y (2) la incertidumbre en el futuro de mediano y corto plazo, o de coyuntura. Por tanto, en estos dos grandes ámbitos, el problema de la incertidumbre aparece en términos diferentes; cada uno tiene sus propias exigencias y requiere unos tipos particulares de teorías y métodos que son de distinta naturaleza. El problema de la incertidumbre surge así de diversas formas, pues la incerteza de los próximos diez o veinte años es distinta a la incerteza generada en el futuro más cercano.

La realidad social desde siempre ha generado incertidumbres de diferente naturaleza y estas incertidumbres se hacen mayores cuando las organizaciones intentan reflexionar para encontrar alternativas que sustenten las decisiones de hoy y del futuro. La consideración de la incertidumbre en la gestión organizacional pone de relieve el hecho que en la práctica el decisor debe ejercer su juicio y tomar sus decisiones en un mundo en donde nada es claro, nítido y preciso. Por el contrario, es un mundo dominado por la nebulosidad y cargado de incertezas, sorpresas y conflictos que difícilmente pueden ser reducibles y predecibles con exactitud y en donde la realidad ofrece a los decisores señales e información defectuosa que además es distribuida inequitativamente. Es un mundo en donde la información misma es considerada un recurso crítico que ofrece ventajas al que la posee y desventajas a quienes no la tienen. Aunado a todo esto, los decisores no siempre dejan trasparecer sus motivaciones, intereses y capacidades agregando por tanto mayor incertidumbre a la causada por las limitaciones del conocimiento del funcionamiento futuro de los sistemas sociales y naturales³.

Aunque todo esto siempre ha sido cierto, la incertidumbre del futuro, tanto del largo como del mediano y corto plazo, ha cobrado especial relevancia en la sociedad

³ Koppenjan y Klijn en su libro *Managing Uncertainties in Networks* (2004), afirman que la incertidumbre no es sólo una cuestión de carecer del conocimiento, “*sino que también resulta de la presencia de varias partes –cada una con sus propias percepciones, objetivos y estrategias*” (p. 39).

contemporánea globalizada con su dinámica de constantes cambios acelerados tanto por el aumento de la producción tecnológica como de conocimiento e información⁴. La magnitud de dicha complejidad del entorno en las que se encuentran actualmente insertas las organizaciones es precisamente una de las grandes preocupaciones de los decisores hoy, puesto que la incertidumbre generada conlleva a que se asuman riesgos tanto previsibles como imprevisibles para los cuales muchas veces no es fácil responder de forma adecuada y suficientemente anticipada: *“La incertidumbre surge cuando las partes son confrontadas con problemas sociales y no saben cuáles serán los efectos de sus esfuerzos para resolverlos”* (J. Koppenjan & E. Klijn, 2004, p. 6)⁵. De esta forma, pensar en el futuro exige tener una mejor comprensión de la complejidad inherente que conlleva la incertidumbre y el riesgo, asunto que ha quedado en evidencia debido a que la naturaleza de los problemas sociales se ha agudizado.

Sin embargo, aunque durante los últimos años han surgido enfoques y aportes científicos y metodológicos que posibilitan dicha comprensión del problema de la incertidumbre y el riesgo en la planificación, desafortunadamente no se han integrado con plenitud en el quehacer de la gestión del día a día de las organizaciones. Al referirse específicamente a las organizaciones públicas, los problemas sociales que deben enfrentar contienen en general un alto grado de incertidumbre y riesgo, lo que los hace más complejos. Sin embargo, los problemas sociales de la actualidad poseen ciertas características de incertidumbre y riesgo que no existían antes, llevando a enfrentar ciertos tipos de problemas nuevos que muchas veces no se sabe siquiera identificar y mucho menos manejar. Este es uno de los argumentos centrales de Ulrich Beck (1998) en su libro *La Sociedad del Riesgo*.

Beck (1998) señala que la sociedad industrial, caracterizada por la producción y distribución de bienes, fue reemplazada por la sociedad del riesgo, en la cual la distribución de los riesgos no corresponde a las diferencias sociales, económicas y geográficas de la típica primera y segunda revolución industrial. El problema es que la ciencia, en buena parte productora de la sociedad del riesgo y sobre la cual se centraban todas las esperanzas para eliminar completamente la ignorancia del mundo, no puede dar cuenta de la predicción y el control de los riesgos que indiscutiblemente ella misma contribuyó a crear y que tienen la capacidad hasta de destruir la propia

⁴ Siguiendo a U. Beck (1998), Koppenjan & Klijn (2004) aseveran que el desarrollo del conocimiento y la tecnología, al contrario de lo que se supone, lo que han producido es nuevas incertidumbres y riesgos: *“La aplicación de nuevos descubrimientos científicos y nuevas tecnologías no sólo abre nuevas vías para resolver problemas y la búsqueda de prosperidad, sino también crea nuevos problemas, nuevos riesgos y nuevas incertidumbres”* (p. 5)

⁵ Para Koppenjan y Klijn (2004:6-7) existen tres tipos de incertidumbre: (1) *Incetidumbre substantiva*, referida a la disponibilidad de información o conocimiento y a la percepción que los actores tienen de los problemas que los lleva a hacer sus propias interpretaciones; (2) *Incetidumbre estratégica*, que surge porque los actores se comportan de acuerdo con sus propias percepciones y objetivos respecto a un problema complejo, llevándolos a una gran variedad de interacciones y decisiones estratégicas, y (3) *Incetidumbre institucional*, porque los problemas sociales cruzan las fronteras institucionales y los niveles administrativos, y como consecuencia, los actores emprenden sus acciones estratégicas sustentados en diversos tipos de reglas, sean formales o informales. De esta forma, los actores también interactúan guiados por las responsabilidades, las opiniones, las reglas y el lenguaje de las organizaciones a las cuales pertenecen.

especie. Beck incluye entre los riesgos la destrucción del medio ambiente, las consecuencias impredecibles de la manipulación genética, la capacidad de destrucción nuclear, además de los riesgos asociados al capitalismo financiero globalizado. Pero, agrega además: *“...los riesgos no se agotan en consecuencias y daños que ya han tenido lugar, sino que contienen esencialmente un componente futuro...Así pues, los riesgos tienen que ver esencialmente con la previsión, con destrucciones que aún no han tenido lugar, pero que son inminentes, y que precisamente en este significado ya son reales hoy...En este sentido, los riesgos se refieren a un futuro que hay que evitar”* (Beck, 1998, p. 39).

Según este orden de ideas, es indiscutible entonces que las organizaciones operan cada vez más en entornos que se han vuelto mucho más complejos y de mayor imprevisibilidad. Las organizaciones nunca fueron y nunca serán sistemas cerrados que pueden operar como si el mundo funcionara determinísticamente (Matus, 1987). Las organizaciones maniobran en un ambiente donde conviven y se interrelacionan constantemente con otras organizaciones y con diferentes actores (Matus, 1987; Koppenjan & Klijn, 2004). Así, en las organizaciones privadas coexisten proveedores, competidores, clientes e instituciones del sector público que imponen reglas de funcionamiento tanto para el sistema económico como para el sistema social, hacen alianzas con otras organizaciones y conforman grupos de interés; y, de igual modo, aunque guardando las proporciones de su esencia propia, las organizaciones públicas también interactúan con otros actores sea creando fuerzas de cooperación, oposición o de imposición. Y todas estas interrelaciones que todas las organizaciones establecen con otras organizaciones y con otros actores, de forma voluntaria o involuntaria, se producen en un entorno en continuo dinamismo que sobrepasa las fronteras regionales y nacionales y se extrapola hacia el resto del mundo. Así, cualquier decisión que un dirigente público o privado tome está condicionada por lo que sucede en su entorno no sólo inmediato sino también en el más lejano; pero, además, su propia decisión condiciona o produce efectos sobre otros en cualquier lugar.

Por consiguiente, se hace fundamental reconocer que la complejidad es inherente a todo problema relacionado con la sociedad y que al enfrentar un problema se está abocado a hacer uso de modelos que verdaderamente ayuden a entender y minimizar los fenómenos de incertidumbre y riesgo. No se sabe qué va a suceder, pero se pueden prever algunas consecuencias estudiando el futuro cercano y lejano a través de teorías y herramientas adecuadas de planificación.

Es interesante lo que afirma J. Wagensberg (1998): *“El elemento central es la inquietud que turba nuestro espíritu. Es una complejidad que nos inquieta por desconocida, precisamente. En ese momento no sabemos lo que nos gustaría saber; sólo hay una cosa clara: la complejidad debe ser tratada, y lo único que controlamos es la intensión de la inquietud que sentimos”* (p. 13). De acuerdo con este razonamiento, los decisores se ven obligados a hacer apuestas sobre lo que creen sucederá como consecuencia de una decisión determinada. Por tanto, y siguiendo a Dror (1990), el resultado de toda

decisión relacionada con el enfrentamiento de cualquier problema social complejo muchas veces es “*desconocido y toma la forma de indeterminaciones...Los resultados pueden predecirse en parte, en términos de riesgo y posibilidades, y en parte tomarán la forma de configuraciones impredecibles con discontinuidades y saltos*” (p. 328). Se hace imposible predecir tales resultados, puesto que incluso cuando se trata de reducir la incertidumbre mediante decisiones fundamentadas en experiencias pasadas, ellas pueden aún generar resultados totalmente distintos de los esperados; la ignorancia sobre lo desconocido limita las posibilidades del ser humano.

Existen algunas clases de eventos sobre los cuales se puede tener certeza, pues se posee toda la información relevante y el nivel de complejidad es mínimo. Sin embargo, en el terreno social los problemas tienen una naturaleza distinta y no se puede construir formulas, modelos o teorías que permitan generar un conocimiento total; el razonamiento está limitado por el desconocimiento de todas las variables en juego, es decir, hay incertidumbre en el entorno. Los individuos elaboran representaciones de la realidad, tantas como pueda imaginarse, pero su acción se ve restringida por la interacción y el enfrentamiento de otros actores que comparten esas mismas realidades (Ramírez & Burbano, 2009).

Es aquí donde radica esencialmente la diferencia que existe entre los problemas bien estructurados y los problemas no estructurados o cuasiestructurados (Mitroff, 1983; Matus, 1997a). En los problemas bien estructurados es posible enumerar todas las posibilidades y asignarles probabilidades objetivas. Aquí juegan la certeza y el cálculo de las predicciones exactas de resultados, puesto que se basa en el cálculo de predicción. Existe la certeza determinística que el hecho A causará el hecho B o la *certeza indeterminística* sobre el total de posibilidades disponibles, es decir, que A producirá los resultados B1, B2 o B3, ya que es posible pronosticar con completa seguridad la totalidad de posibilidades que se podrán generar.

En contraste, en gran parte de lo que sucede en el mundo real de las organizaciones el dirigente se enfrenta normalmente con problemas no estructurados o cuasiestructurados, caracterizados por su alta complejidad y por una fuerte incertidumbre, donde sólo es posible enumerar algunas posibilidades o alternativas, no conocer las probabilidades de ocurrencia o incluso desconocer las mismas posibilidades. Se basa en el cálculo de previsión. En general en el enfrentamiento de problemas complejos, el decisor se enfrenta constantemente, como afirma Dror (1990), a dos tipos de incertidumbre, *la incerteza cualitativa y la incerteza cuantitativa*.⁶

⁶ Dror (1990, p. 329) distingue en realidad entre cuatro tipos de incertidumbre: (1) *Incertidumbre cuantitativa*, cuando se conocen las posibilidades pero sin que se pueda definir alguna distribución probabilística; (2) *Incertidumbre cualitativa*, en referencia a la imposibilidad de conocer las posibilidades futuras; (3) *Incertidumbre mezclada*, que “denota situaciones donde algunas de las posibilidades pueden predecirse, pero cuya suma es menor a 1, dejando otras posibilidades cuantitativamente indeterminadas”, y (4) *Incertidumbre volátil*, cuando surgen “situaciones donde las posibilidades pueden tener una expectativa asociada a la forma de discontinuidades y saltos”.

Para entender estos dos tipos de incerteza, es necesario precisar primero dos conceptos que los ayudan a explicar y que en el lenguaje común se confunden. Es decir, las nociones de posibilidad y probabilidad. La *posibilidad* se define como un hecho o evento cualitativo plausible de ocurrir. La *probabilidad* se refiere a la posibilidad cuantitativa de ocurrencia del evento, y se denota con un valor que oscila entre 0 y 1. Cuanto más se acerque a cero es más improbable que ocurra el evento, y cuanto más se aproxime a 1 significa que existe una gran probabilidad de que el evento ocurra. Por consiguiente, la posibilidad de que ocurra un evento se determina mediante la razón de la probabilidad de que ocurra a la probabilidad de que no ocurra (Ramírez & Burbano, 2009).

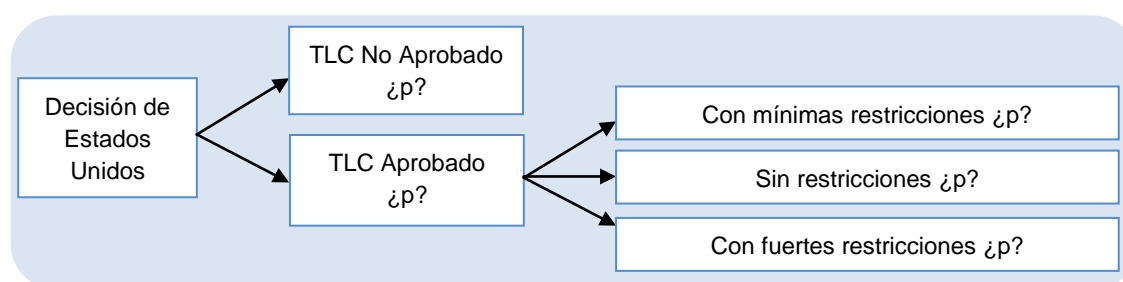
A su vez, la noción de probabilidad se divide en dos clases: *probabilidad objetiva* y *probabilidad subjetiva*. En la *probabilidad objetiva* se considera que las probabilidades de que una serie de eventos suceda son calculables y verificables de forma precisa mediante la observación de pruebas repetitivas de un mismo experimento en un periodo de tiempo determinado. Por ejemplo, cuando se lanza un dado no cargado, se sabe que la probabilidad de conseguir un dos es $1/6$, pudiendo así realizar varios experimentos para verificar el número de veces que al lanzar el dado se obtendrá un dos. Sin embargo, se habla de *probabilidad subjetiva* cuando la probabilidad asignada no puede ser verificada mediante algún experimento repetitivo. Esto ocurre cuando un individuo evalúa algunas posibilidades y estima la probabilidad de ocurrencia de ellas fundamentándose en el sentido común, la experiencia, en informaciones disponibles o en conocimientos adquiridos que lo llevan a hacer un juicio subjetivo de probabilidades. Aunque es el tipo de probabilidad más utilizada en la vida diaria, no tiene validez científica. Por ejemplo, el dirigente público puede estimar la probabilidad de disminución de la tasa de violencia en la ciudad en los meses siguientes entre 15% y 20%, si aumenta el pie de fuerza en las calles. O el dirigente privado puede estimar la probabilidad de aumento en la tasa de ganancia en los próximos 5 años, pero este resultado estará determinado por las condiciones futuras del comportamiento de la economía y el sector financiero a nivel internacional o por políticas estatales. “*Estas probabilidades se basan en un juicio con fundamento evaluable pero no verificable*” (Matus, 2000, p. 64).

En un problema bien estructurado hay total certeza cualitativa y cuantitativa porque es posible enumerar y definir el árbol completo de posibilidades o eventos y asignarles una probabilidad objetiva, mientras que en un problema cuasiestructurado estas posibilidades no están bien definidas y es imposible enumerarlas todas, por tanto, hay incerteza cualitativa. La incerteza cuantitativa se produce cuando es imposible asignar con precisión las probabilidades de ocurrencia de un evento. Lo más grave aun es que en los problemas cuasiestructurados los dirigentes se enfrentan a los dos tipos de incertidumbre: incertidumbre cuantitativa e incertidumbre cualitativa (Matus, 2000).

La *incertidumbre cuantitativa* se presenta en situaciones problemáticas bien estructuradas, en las cuales es posible enumerar todas las posibilidades pero no

asignar probabilidades objetivas. Existe incertidumbre cuantitativa y certeza cualitativa. El error humano es alto debido a la incerteza cuantitativa y el tipo de cálculo que se realiza es de previsión cualitativa (Matus, 1993). Un ejemplo claro de este tipo de problemas con alto nivel de complejidad y que generan incertidumbre cuantitativa y certeza cualitativa fue el proceso de decisión del TLC de Estados Unidos con Colombia. Antes de ser aprobado definitivamente el TLC, se podían enumerar las siguientes posibilidades: no aprobación, aprobación sin restricciones, aprobación con fuertes restricciones y aprobación con mínimas restricciones. ¿Con qué probabilidades? El árbol de posibilidades en este caso, bajo las reglas impuestas en ese momento por los Estados Unidos, sería como lo muestra la Figura 3:

Figura 3. Árbol de Posibilidades de Incertidumbre Cuantitativa del TLC de Colombia con Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia.

Antes de la aprobación final de este TLC en octubre de 2011, surgían los siguientes cuestionamientos: ¿Qué probabilidades (p) se pueden asignar a cada posibilidad? ¿Si nos ponemos en la cabeza del Presidente de los Estados Unidos o de los congresistas de ese país? ¿Si nos ponemos en la cabeza del Presidente de Colombia? ¿Se pueden asignar probabilidades objetivas? ¿Se pueden utilizar los métodos estadísticos de la teoría de la decisión? ¿Qué instrumentos de gestión, planificación o decisión se deben utilizar? No obstante, el problema, por su naturaleza social, tiene un límite en el conocimiento de enumeración de posibilidades, y más allá de lo que se puede imaginar surgen otros interrogantes de tipo cualitativo que aun no han sido resueltos a pesar de la ratificación del TLC: ¿Son claras las consecuencias para Colombia de un TLC condicionado? ¿Se pueden enumerar todas las posibilidades para este caso? ¿Se pueden enumerar y cuantificar las consecuencias?

Por su parte, la presencia de *incertidumbre cualitativa* se vuelve una situación mucho más compleja para los decisores. En la realidad social los actores, los gobiernos y las empresas no están solos. Existen competidores, oponentes, aliados y enemigos de diferente naturaleza. Los otros dominan parte del juego social, político y económico, pero también tienen objetivos que pueden ser comunes, complementarios o conflictivos. Los otros intentan mantener sus ventajas y acumulaciones logradas y lucharán por sus intereses, y para ello formulan planes, desarrollan estrategias, establecen alianzas, negocian, confrontan. En la interacción social el comportamiento de los actores no sigue leyes precisas y está abierto a la creatividad humana la cual genera incertidumbre

cualitativa, o la dificultad de predecir las acciones y reacciones de los otros actores y conocer con precisión los eventos o circunstancias del contexto. El actor A juega X, ¿cuál será la jugada siguiente de los actores B y C? ¿Cuál será la respuesta de A frente a esas jugadas que desconoce? ¿Cómo se comportará el mercado a nivel global en los próximos 5 años? ¿Cuáles serán las tendencias en la educación en los próximos 30 años?

Las respuestas de los actores difieren según sean las situaciones a las cuales se enfrenta, lo que quiere decir que no se puede conocer con precisión cuál será la reacción de un actor por efecto de la decisión de la implementación de una acción por parte de otro u otros actores o por efecto del comportamiento de la realidad social, cualquiera ésta sea. En este caso no se puede, como en los problemas bien estructurados, realizar modelos o técnicas que den una solución óptima, concreta y objetiva; las soluciones en estos tipos de problemas cuasiestructurados sólo pueden ser incompletas o subjetivas. El comportamiento y la creatividad son amplios y la capacidad de predicción se reduce considerablemente. Las personas tienen diferentes perspectivas y utilizan diversos lenguajes para situaciones similares. Cada acción tiene una interpretación diferente y no se sabe, muchas veces, cuáles son las intenciones reales o los propósitos verdaderos que se esconden detrás de estas decisiones.

Los problemas sociales complejos son de tipo cuasiestructurado y se caracterizan por poseer tanto incertidumbre cuantitativa como cualitativa; sólo una parte de la realidad social puede ser conocida, pero en esencia domina la incertidumbre. Existe incerteza en el conocimiento sobre el completo comportamiento futuro del problema, pero también incertidumbre en las causas, las consecuencias y en la misma forma en qué debería ser enfrentado el problema, es decir, cuáles son las alternativas posibles más adecuadas para enfrentarlo. La combinación de múltiples factores que interactúan en una realidad social concreta imposibilita conocer el futuro, y sólo se puede obtener una visión parcial de esa realidad social (Andreeta & Andreeta, 2004, p. 191).

Se reconoce entonces que los individuos se enfrentan a un futuro nebuloso y sólo pueden distinguir algunos aspectos limitados de las posibilidades en el futuro. ¿Qué sucederá con la economía colombiana después de diez años de ratificado el TLC? En este tipo de problemas la capacidad de predicción es nula y la capacidad de previsión es limitada. Los decisores y las organizaciones no están aislados, juegan dentro de un contexto mayor, por lo que no es fácil predecir aquello bajo lo que se tiene poco o ningún control. De alguna manera es posible prever, y para ello la alternativa es planificar la acción, teniendo en cuenta posibles escenarios futuros, no llevados por el simple azar o simplemente siguiendo el curso de los acontecimientos. Este es uno de los argumentos que sustenta la planificación.

Pasando al siguiente ejemplo. Si una importante empresa productora de petróleo planea realizar una inversión de un millón de dólares para la expansión de su capacidad productiva en Colombia durante los próximos tres años, ¿Qué variables y circunstancias

deberá tener en cuenta para planificar la inversión? La Figura 4 muestra el árbol de posibilidades que se podría elaborar:

Figura 4. Árbol de Posibilidades para la Inversión de la Empresa Petrolera



Fuente: Elaboración propia.

¿Es posible realizar una predicción determinística de resultados con variables tan complejas y que salen del control y de la capacidad de predicción del decisor, pero que determinan la calidad de los resultados deseados? El peso y cantidad de las variables del contexto anula la capacidad de predicción. Igualmente la capacidad de previsión es limitada en la medida que el número y composición de las variables no es precisa. Cada una tiene un rango o espacio de variación futura indefinido, y su impacto sobre los resultados es difuso. Frente a estas posibles variables que se pueden presentar en el contexto para el desarrollo del plan del ejemplo, el decisor o dirigente tiene cuatro alternativas posibles:

- Declarar constante a las variables (ceteris paribus);
- Realizar predicciones de variables impredecibles determinísticamente: "el precio internacional del petróleo en los próximos cinco años será exactamente de \$US X";
- Declarar exógeno todo lo que no puede ser cuantificado y precisado en modelos matemáticos, o
- Realizar un análisis de futuros posibles alternativos, mediante la exploración de escenarios de tal modo que mejore su capacidad de previsión y pueda prepararse.

Frente a la complejidad de los problemas complejos, M. Godet (2007) plantea cuatro actitudes a asumir frente al futuro: (1) sufrir el cambio y no actuar, es decir, la pasividad; (2) esperar para actuar de forma reactiva; (3) actuar de forma preventiva, preparándose para los cambios previsibles, y (4) actuar de forma proactiva, es decir, generando los cambios que se desean. Las dos últimas actitudes, la preactividad y la proactividad, respectivamente, son nociones que conforman la prospectiva.

A manera de conclusión, en la realidad social del mundo complejo no es posible la predicción determinística de los resultados. La decisión o elección no es el producto de un cálculo seguro y cierto, sino que supone un juicio humano altamente complejo en donde entran en juego aspectos como las preferencias por diferentes grados de seguridad: “¿Prefiero la seguridad o me inclino a asumir riesgos?”, por los valores e ideologías y por la tensión entre los juicios analíticos e intuitivos, o como Hammond (1996) denomina *el juicio cuasiracional* en las decisiones. El decisor siempre complementará los cálculos de los técnicos con su experiencia o la intuición. La complejidad y la alta incertidumbre de la realidad no le darán otra opción. La planificación de las decisiones debe abandonar el cálculo determinista (Matus, 1993). Se deben trabajar con previsiones aproximadas al igual que con instrumentos de absorción de incerteza. Precisamente de esto se trata el punto a seguir del marco conceptual, cuáles son las teorías y técnicas que dispone el decisor para planificar a largo plazo.

2.3 LA PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA

- ¿Por qué el interés en estudiar el futuro?

Desde siempre, la preocupación y curiosidad del ser humano por saber sobre el futuro le ha llevado a utilizar diversos medios con tal de aumentar su conocimiento sobre el lejano horizonte, pasando por aquellos caminos pragmáticos que no poseen ninguna fundamentación científica (Dror, 1990; Schwartz, 2000)⁷ hasta llegar a la construcción de teorías y el diseño de herramientas que le ayuden a comprenderlo mejor. Sin embargo, a pesar de los avances teóricos y metodológicos que en las últimas cuatro décadas se han alcanzado en el ámbito de la prospectiva contemporánea (Barbieri M. en Ortigón & Medina, 1997), la alta complejidad de la realidad social impide que alguna vez sea posible hacer predicciones determinísticas de largo plazo. De hecho, la función de los estudios prospectivos no es siquiera prever o proyectar el futuro. A este respecto, Dror (1990) considera que, aunque los estudios de futuros pueden cumplir los objetivos de satisfacer la curiosidad humana o aumentar la sensación de seguridad, en realidad la misión fundamental de ellos es el “*perfeccionamiento de la formulación de los cursos de acción política*” (p. 82). Los estudios prospectivos o de futuro cumplen el papel de estudiar diferentes posibilidades de futuro con el objetivo de que los actores sociales y sus organizaciones se preparen para enfrentar cualquiera de varios caminos posibles, o tal vez crear los mecanismos adecuados para minimizar los efectos negativos o potencializar sus efectos positivos (Marcial & Grumbach, 2008).

⁷ Dror (1990) afirma que en la historia temprana las sociedades organizadas ya poseían “*instituciones de exploración-futura como son los videntes, profetas, dispositivos cuestionadores de fe, oráculos, etc.*” (pág. 70). Schwartz (2000) relata que desde la antigüedad, los gobernantes preocupados por la búsqueda de informaciones sobre el futuro y con el fin de minimizar el riesgo de sus decisiones, siempre han acudido a diferentes medios no científicos. Los sacerdotes en el antiguo Egipto, los oráculos en la Grecia Antigua, los brujos, magos y alquimistas de la Edad Media, son considerados todos por el autor como futurólogos que pretendieron especular sobre el significado de elementos predeterminados y las incertidumbres del futuro.

E. Barbieri (en Ortégón & Medina, 1997, p. 18-20), argumenta que existen tres principios que fundamentan los estudios del futuro y sobre los que en forma general existe consenso:

- *Primer Principio.* Hay un eterno dilema entre lo posible y lo deseable. No siempre lo que el conocimiento brinda como posibles futuros es la imagen o visión que se desea sea ese futuro;
- *Segundo Principio o Principio de los Espacios Futuros.* La capacidad del ser humano se limita a impactar sobre el futuro influenciándolo, porque sobre el pasado lo único que se puede hacer es analizarlo. Y sobre el presente es poco lo que se pueda influenciar porque hace parte también del pasado, y
- *Tercer Principio.* “No hay un solo futuro, sino muchos futuros posibles” (p. 20). Pensar en un solo futuro es considerar que se está prediciendo el futuro, cuando éste depende no solo de un actor sino de múltiples otros actores con distintas visiones, preferencias, valores y principios, sumado a la disponibilidad del conocimiento y la información.

Dror (1990), por otra parte, sostiene que los estudios del futuro o prospectivos tienen tres “*fundamentos operacionales*”. Textualmente, dice Dror (1990, p. 72):

- a) *Algo debe ser conocido respecto al futuro;*
- b) *Algo se puede saber acerca del futuro, y*
- c) *Los “estudios prospectivos” en tanto que esfuerzo específico, son un marco preferencial para producir conocimiento deseado respecto al futuro.*

Para Dror (1990), el interés que las sociedades modernas demuestran tener sobre un mayor conocimiento de lo que puede suceder en el futuro está asociado a dos grandes objetivos: (1) “*alcanzar otros valores y metas*” y, (2) formular opciones de decisión en tanto que sean “*posibles y deseables*” (p. 73). En este sentido, se presentan varias condiciones que sirven de base para el estudio de futuros:

i) Estudiar el futuro no es posible si no hay cierta regularidad o continuidad en algunos fenómenos de mayor relevancia. Dror (1990) argumenta que esto es válido tanto en los métodos determinísticos que permiten hacer predicciones mediante la extrapolación, como en los casos de métodos más avanzados en que se recurre al uso de la experiencia y el conocimiento tácito (como en el método Delphi) o cuando al elaborar estudios prospectivos se apela a la imaginación que, exceptuando aquella “*imaginación creadora*”, se basa en los “*conceptos e ideas*” del pasado (Dror, 1990, p. 75). Como se puede observar, para Dror el pasado cumple un papel esencial en el estudio del futuro, pero no puede ser el fundamento exclusivo. M. Godet (en Ortégón & Medina, 1997) también reconoce que entender los eventos futuros requiere reconocer lo que ha sucedido en el pasado para aprender de éste, por lo que sugiere que es necesario hacer un “*análisis de reflexión retrospectiva*” en el trabajo de la prospectiva. Sin embargo, Dror en el mismo texto, más adelante observa que cuando se trata de problemas sociales complejos, las discontinuidades o cambios en las regularidades son

más frecuentes y llegan a dominar el entorno. Aquí es donde el adelanto científico en los estudios prospectivos o de futuro son de gran utilidad, puesto que ayudan a comprender el aumento de la incertidumbre y a reconocer cuáles son aquellos fenómenos estables. No obstante, recuérdese que en el punto 1.1 del Planteamiento del Problema de la investigación fueron expuestas las limitaciones que pueden presentarse cuando se trata de la exploración de futuros.

ii) Cuando el propósito es diseñar un futuro deseado, no es posible que éste pueda liberarse de la mezcla de “*valores, emociones e intereses*” (Dror, 1990, p. 78) que acompañan a los actores sociales. Es lo que Dror denomina *distorsión cognoscitiva* de los estudios prospectivos. Sin embargo, el autor afirma que en la actualidad existen metodologías de prospectiva bastante refinadas que “separan” estos elementos de forma explícita, y

iii) Por último, los estudios del futuro o estudios prospectivos requieren gran dosis de innovación y creatividad. La mente debe estar abierta para imaginar futuros posibles, más aun en entornos turbulentos como los que vive la humanidad en la actualidad. Precisamente P. Schwartz inicia el Capítulo 1 de su libro *Cenários, as Surpresas Inevitáveis* (2003), con la siguiente frase: “*En un mundo lleno de sorpresas, ¿con qué podemos contar?*” El autor se refiere a que las premisas sobre las cuales el mundo basaba su estabilidad están desapareciendo, y lo que predomina es la tensión de un mundo repleto de sorpresas, grandes discontinuidades o fuerzas críticas que suceden de forma inesperada, moldando así el futuro. Aunque este tipo de eventos, los cuales Schwartz afirma es lo que los planificadores denominan como *Elementos Predeterminados* porque de alguna manera se pueden prever, no obstante, no es posible que se pueda conocer en qué momento ocurrirán y las consecuencias que traerán o el modo en que tales eventos se desarrollarán. Para Schwartz, por lo tanto, las discontinuidades dejaron de ser la excepción para convertirse en la regla del funcionamiento económico, político y social de la sociedad contemporánea.

La mayor dificultad está entonces en la comprensión sobre cómo estudiar y lidiar con los hechos vinculados al futuro, fundamentalmente cuando la humanidad se enfrenta a entornos turbulentos, provocados tanto por el ser humano como por la propia naturaleza, y los cuales generan alto grado de incertidumbre. Ante esta situación, el desarrollo de estudios prospectivos brinda la posibilidad de mejorar la comprensión del futuro pues proporciona una visión global del entorno, facilita lidiar con la incertidumbre cuantitativa y cualitativa, permite desarrollar la creatividad innovadora y ayuda a identificar las posibles opciones tanto para enfrentar como intervenir sobre el futuro.

- Elementos Conceptuales de la Prospectiva

Como es referido por Javier Medina (2000), “*los estudios del futuro*” o planificación a largo plazo como una disciplina formal tuvieron su origen hace 50 años en Francia con Gaston Berger, Bertrand de Jouvenel y Pierre Masse. Sin embargo, el primero en

hablar de la palabra “prospectiva” fue Gaston Berger en su libro *La Actitud Prospectiva* de 1957. En su obra, Berger afirma que prospectiva significa mirar y preocuparse con el largo plazo, pero de “*forma profunda hasta hallar los factores y tendencias que son realmente importantes...pensar en el hombre y asumir riesgos*” (citado en Godet, 2007, p. 7). Berger prefirió no utilizar la palabra previsión puesto que esta podía contener algún significado de profecía. En cambio, la palabra prospectiva refiere a la construcción de un futuro diferente a lo que viene siendo el pasado.

Por esta vía, el francés Michel Godet publica en 1987 su obra *Escenarios y la Administración Estratégica* (Godet, 1994), en la que desarrolla una metodología de la prospectiva.

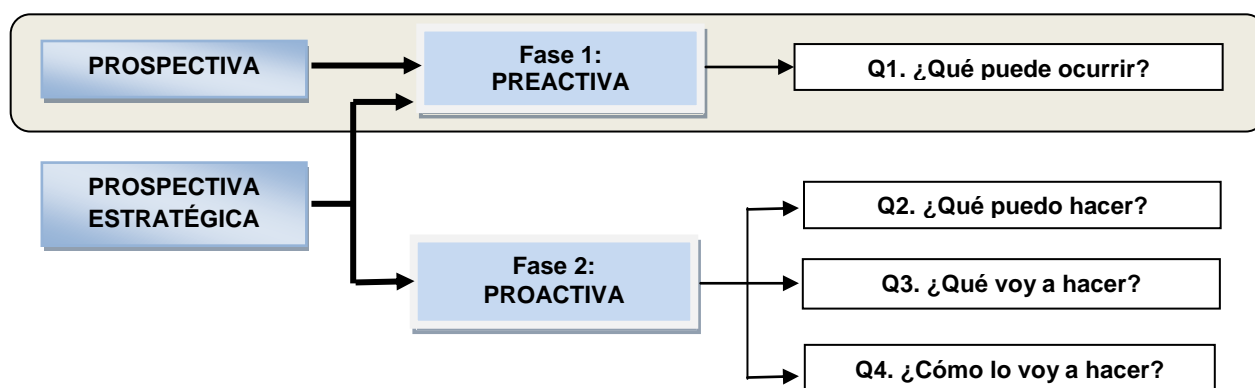
Para Godet (2007) la prospectiva es una herramienta de planificación de largo plazo que se describe como un estudio que permite la anticipación del futuro, posibilitando la preparación a cambios posibles esperados. Por tanto, para el autor, la prospectiva no puede ir separada de la estrategia, porque estudiar el futuro para anticiparse a él sólo tiene utilidad si fundamenta la preparación para la acción. Es decir, que las alternativas que formulan los actores son estrategias que les posibilita prepararse para enfrentar el futuro y producir los “*cambios deseables*” (p. 13). Debido a que los problemas contemporáneos son tan complejos y la incertidumbre y el riesgo tan altos, se precisa de un método de planificación de largo plazo bastante “*riguroso*” (Godet, 2007, p. 6) que haga frente a estas dificultades. En este sentido, la prospectiva es un método racional que cumple con tales requisitos. Sin embargo, el autor argumenta que solamente con la razón no es suficiente, pues el método, sin perder su rigurosidad, también debe permitir dejar volar la imaginación, la creatividad y la intuición. Tales elementos de extra-racionalidad coadyuvan a la construcción del futuro.

Adicionalmente, dice Godet (1994), el futuro es “*múltiple e indeterminado*” y no puede entenderse como “*único y predeterminado*”, puesto que hay muchos futuros donde sólo se pueden prever algunos y otros ni siquiera se pueden imaginar. En este sentido, no es posible predecir lo que va a suceder, pero se puede, con los métodos apropiados contemplar de qué formas posibles se puede comportar el futuro lejano analizando las fuerzas impulsoras (o fuerzas motrices) y las tendencias que hoy se están dando.

Godet (2007) argumenta que existen dos fases en el proceso de la prospectiva. En primer lugar, está la *fase preactiva* en el cual los actores asumen una actitud preventiva a los cambios previsibles y, en segundo lugar está la *fase proactiva*, cuando los actores actúan generando los cambios que desean. Ambas fases, preactividad y proactividad, se distinguen entonces porque la primera busca explorar cuáles son los posibles cambios a los que pueden enfrentarse los actores en el futuro y la última es una fase normativa que, según sea la magnitud de la incertidumbre y el riesgo, procura preparar para la acción, es decir, donde se definen las opciones estratégicas tanto posibles como deseables.

La fase de preactividad debe ser un trabajo participativo (Godet 2007), porque el proceso de anticipación de los posibles y deseables escenarios futuros debe hacerse movilizand o a los múltiples actores de la sociedad interesados en las aspiraciones del futuro lejano. Sin embargo, cuando se está en la fase de la proactividad en donde se prepara para la acción y se formulan y analizan las opciones estratégicas, recomienda Godet, debe hacerse un trabajo más confidencial del grupo de la alta dirección con capacidad y gobernabilidad para comprometerse de forma responsable a efectivamente tomar decisiones, emprender acciones y establecer unas metas concretas a partir de la “visión de futuro” deseado. Para esta segunda fase, el autor no establece un método, pues considera que “*las decisiones tienen que ser tomadas después de la concertación y el consenso que se logre entre los dirigentes...*” (Godet, 2007, p. 11). En ambas fases se diferencian cuatro preguntas de gran importancia en la planificación de largo plazo, mostradas en la Figura 5:

Figura 5. Cuatro Preguntas Fundamentales para la Prospectiva



Fuente: Elaborado a partir de la formulación teórica sobre las fases de la prospectiva de Godet (2007).

Cuando sólo hay preocupación por saber lo que puede ocurrir (Q1), se permanece exclusivamente en la arena de la prospectiva. Pero si el trabajo de exploración de futuro se extiende a interrogarse qué puede hacerse (Q2), y además qué se va a hacer (Q3) y cómo hacerlo (Q4), entonces es ahí cuando se desarrolla la prospectiva estratégica.

Para poner en práctica la prospectiva estratégica, Godet, en colaboración con Philippe Durance (2007), proponen una caja de herramientas. Esta caja contiene un conjunto de instrumentos coherentes que tienen el propósito, como lo afirman ellos, de guiar a los prospectivistas en la formulación de las cuatro preguntas pertinentes, facilitar “*la reflexión estructurada*” (Ortegón & Medina, 1997, p. 50) y disminuir las posibles incoherencias que se puedan dar en el proceso de razonar el futuro, aunque sin excluir obviamente la creatividad, “*la intuición y el sentido común*”. (p. 20). Al respecto, Godet en otro texto dice también (2012):

“El prospectivista, o futurista, se compromete a la acción, con un proyecto, un sueño. Ya, el lenguaje denota un sensible conocimiento: “el sueño fertiliza la

realidad.” Sin embargo, el rigor y la metodología son también necesarios. En resumen, ambos lados del cerebro, derecho e izquierdo, deben ser activados. Yo presto atención a esta mezcla intelectual. Sin razón, la pasión es ciega; sin pasión para alimentar un proyecto, la razón no conduce a ninguna parte.” (p. 49) (Traducción de la autora).

- El Método de la Planificación por Escenarios

Siguiendo los fundamentos teóricos de la prospectiva, Godet (2007) propone la metodología de la planificación estratégica por escenarios. Este método pretende fundamentar las opciones estratégicas basado en la exploración de escenarios futuros, teniendo en cuenta el continuo entorno cambiante que afecta a las organizaciones.

De acuerdo con Godet (2007), un escenario se define como *“un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura”* (p. 22). Los escenarios no tienen el objetivo de predecir el futuro sino de elaborar una descripción narrativa de eventos *“coherentes, pertinentes, verosímiles, importantes y transparentes”* (Godet, 2007, p. 22), que posibiliten imaginar y describir el rango de posibles rumbos alternativos que se pueden dar en el largo plazo, posibilitando anticipar las amenazas y las oportunidades, de tal modo que se fundamenten mejor las decisiones estratégicas.

Aquí vale la pena destacar la definición que hace también Heijden (2005) sobre lo que son los escenarios:

“Son descripciones narrativas internamente consistentes y desafiantes de futuros posibles...Vienen en conjuntos, representando el hecho de existir una incertidumbre considerable en el futuro. El conjunto pretende ser representativo de la gama de desarrollos futuros posibles y de resultados en el mundo externo. Describen circunstancias en el entorno que podrían tener un gran impacto en nuestro negocio, pero que están esencialmente fuera de nuestro control” (p. 114) (Traducción de la autora).

Siguiendo con Godet (2007), los escenarios pueden ser:

- a) *Escenarios Exploratorios*. A partir de las tendencias pasadas y presentes se diseñan de forma ampliamente participativa futuros verosímiles, y
- b) *Escenarios de Anticipación o Normativos*. A partir de los posibles futuros que se puedan presentar, diseñar aquellos futuros que pueden ser deseables o rechazables.

Por su parte, Heijden (2005) afirma que aunque la elaboración de los escenarios debe ser una tarea flexible y creativa, ésta debe seguir básicamente cuatro reglas generales (p. 225):

- i) Se debe crear un número limitado de escenarios: entre 2 y 4 escenarios;

- ii) Todos los escenarios deben ser igualmente plausibles, en la medida en que las historias narradas posean causalidad lógica y convincente;
- iii) Deben ser consistentes internamente. Es decir, que las argumentaciones causales tengan relación entre sí y los eventos propuestos no sean auto-contradictorios, y
- iv) Las narraciones deben ser relevantes para la situación que se pretende estudiar. Es decir, “*generar ideas útiles, completas y desafiantes*” de tal modo que sirvan para más adelante formular las estrategias del plan.

Heijden (2005, p. 236) sostiene que, en general, se pueden seguir dos métodos distintos a la hora de estructurar o desarrollar los escenarios, pero que en la práctica se pueden combinar para formar un sólo método:

i) El *Método Inductivo*, en el que las historias se van construyendo paso a paso hasta elaborar una descripción completa. Para esto es necesario comenzar identificando los eventos predeterminados⁸ (Godet, 2007) que estarán en todos los escenarios, y así luego identificar los eventos inciertos. Posteriormente se comienzan a construir los escenarios conectando los eventos en orden temporal, creando una historia lógica general de relación causa/efecto. En este proceso lo más posible es que se identifiquen eventos no considerados antes, pero que son importantes para la plausibilidad y consistencia de la historia en cada escenario (p. 237-240), y

ii) El *Método Deductivo*, en el que se construye primero un “*cuadro referencial general*” o “*conjunto de premisas generales*”. Después, se van insertando dentro de estas hipótesis generales las informaciones y datos disponibles que con antelación han sido recolectados, de tal forma que encajen de forma natural en una historia con comienzo, medio y fin (Heijden, 2005, p. 242-243 y 248). Luego, se identifican las tendencias o cambios que pueden ser observados en el entorno y que tienen algún impacto importante en la cuestión del futuro que interesa planificar (Lindgren & Bandhold, 2009). A partir de estas tendencias se encuentran las dos incertezas críticas⁹ que tienen alto impacto potencial. Con las dos incertezas críticas se construye una matriz 2x2 denominada *Matriz de Escenarios* (Heijden, 2005, p. 247).

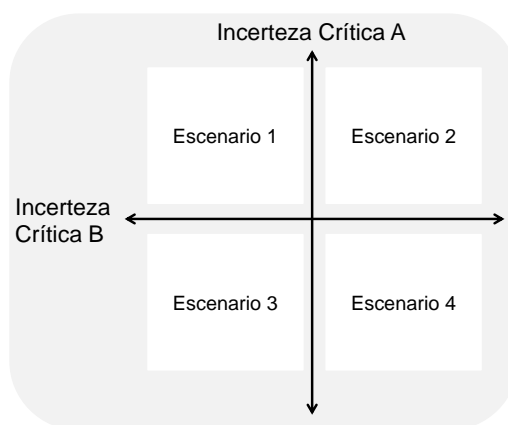
En la matriz se combinan las incertezas críticas, creando así cuatro distintas “*dimensiones de los escenarios*” (Heijden, 2005, p. 227). Estos cuatro resultados de la matriz plantean cuatro preguntas que permitirán crear contextos de escenarios creíbles y diferenciables entre sí. Heijden es claro en afirmar que este mapa no elimina la posibilidad de que surjan eventos inesperados, a los cuales llama de *incógnitas* (2005,

⁸ Godet (2007) define los *eventos predeterminados* como aquellos eventos ya conocidos y ciertos, pero sobre los que no es posible tener control. Por ejemplo, el crecimiento demográfico es una variable sobre la que no se tiene control pero es posible conocer su ley de ocurrencia o cambio futuro. Por su parte, Peter Schwartz (2000) define estos como elementos que es posible “*prever con certeza porque ya vimos sus primeras etapas en la actualidad... pero sus resultados y consecuencias son desconocidos*” (p. 18).

⁹ Definida por Peter Schwartz (2000, p. 101-104), una *incerteza* es una variable sobre la que no se tiene control y tampoco se conoce su ley de cambio, es decir, no se tiene capacidad de predicción sobre ella. Es una incerteza crítica porque ha sido priorizada en el análisis debido a su alto impacto y menor previsibilidad.

p. 250), y que Schwartz (2003) denomina *sorpresas*. El Gráfico 1 muestra la matriz de escenarios:

Gráfico 1. Matriz de Escenarios.



Fuente: Lindgren & Bandhold, 2009, p. 72.

Sin embargo, Heijden (2005, p. 287-288) plantea también que es común que ambos métodos, inductivo y deductivo, sean utilizados de forma combinada para la construcción de escenarios.

Siguiendo con Godet, la planificación estratégica por escenarios se clasifica en nueve (9) etapas que no son necesariamente lineales sino que funcionan en forma de “*bucles de retroalimentación*” (Godet y colaboradores 2007, p. 22), puesto que los cambios constantes del entorno exigen replantear la dinámica del trabajo de prospectiva estratégica. Estas etapas que se explican a continuación, son esquematizadas más adelante en la Figura 6.

Etapas 1. *El problema expuesto y el sistema a estudiar:* Mediante talleres de prospectiva se reflexiona sobre el problema objeto de estudio, de tal modo que este quede bien planteado, evitando incurrir en definir falsos problemas. Además, es necesario que se delimite el sistema a estudiar en su entorno local, regional, nacional e internacional. Para iniciar este trabajo, Godet afirma que se debe primero capacitar a los participantes en los conceptos y metodologías que utilizarán en el trabajo de la prospectiva.

Etapas 2. *Diagnóstico de la empresa:* Se elabora un diagnóstico global de la organización, mediante el árbol de competencias y el análisis estratégico.

Etapas 3. *Variables claves:* Se identifican las variables claves tanto internas como del entorno que rodean a la organización mediante las técnicas del análisis estructural.

Etapas 4. *Dinámica de la organización en su entorno:* Se analiza la dinámica, entorno, evolución, fortalezas y debilidades de la organización “*en relación a los principales actores*” (p. 22) que intervienen en su entorno. Las técnicas utilizadas aquí son juego de actores, campos de batalla y retos estratégicos.

Etapa 5. Escenarios de entorno: Mediante diversas técnicas como la encuesta a expertos o la investigación se exploran y evalúan tendencias de peso, amenazas y oportunidades a fin de reducir la incertidumbre respecto a cuestiones claves del futuro.

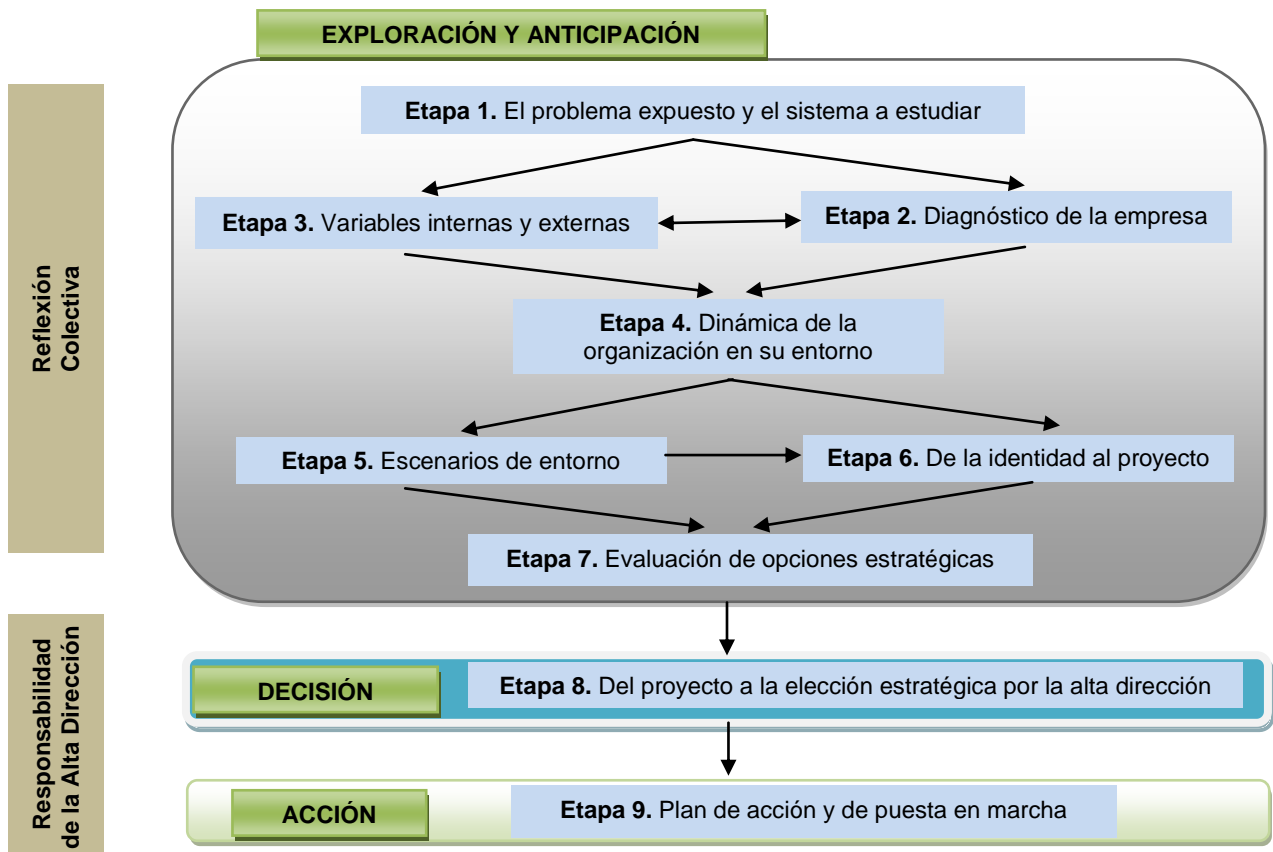
Etapa 6. De la identidad al proyecto: Se evidencian cuáles son las alternativas estratégicas o proyectos que son compactibles con la identidad de la organización y con los escenarios más probables de su entorno.

Etapa 7. Evaluación de opciones estratégicas: Se evalúan las opciones estratégicas, para lo que recomienda aquí utilizar el método de análisis multicriterio. Con esta etapa se finaliza el proceso de reflexión para luego pasar a las siguientes fases que están relacionadas con la decisión y la acción.

Etapa 8. Del proyecto a la elección estratégica por la alta dirección: En esta fase la alta dirección selecciona las apuestas estratégicas y jerarquiza los objetivos. De este modo, a partir de esta fase el trabajo deja de ser ampliamente colectivo para concentrarse en un comité de alta dirección quienes son los que tomarán finalmente las decisiones.

Etapa 9. Plan de acción y de puesta en marcha: Esta etapa se enfoca en poner en marcha las acciones estratégicas formuladas. Para ello es necesario implementar un sistema de coordinación y seguimiento.

Figura 6. Las 9 etapas de la planificación estratégica por escenarios



Fuente: Esquema adaptado de GODET & colaboradores (2007, p. 25).

2.4 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

La planificación estratégica situacional – PES, denominada también como planificación estratégica pública moderna es un sistema de planeación que establece métodos y prácticas de trabajo tanto para la selección y explicación de los problemas que forman parte del foco de atención del gobierno como para la formulación de planes de acción por escenarios y el diseño de planes de contingencia para el enfrentamiento de sorpresas (Burbano, 2011). El PES fue diseñado por el economista chileno Carlos Matus, quien quiso crear una teoría y una metodología que atendiera específicamente los problemas del sector público, aunque concentrado en la planificación del periodo de gobierno y en periodos subsiguientes¹⁰. Por esta razón, es un tipo de planificación de corto y mediano plazo que se constituye en eslabón de la cadena estratégica que permite la conciliación y articulación con la planificación de largo plazo.

En su teoría sobre la planificación estratégica situacional, Matus (1993) contrapone dos modelos de planificación: (i) El modelo normativo donde hay un sólo actor que planifica y dirige el sistema, estableciéndose la relación “*YO planifico el SISTEMA*”, el cual está compuesto por agentes completamente predecibles (relación sujeto-objeto), y (ii) El modelo estratégico de planificación, donde el actor que planifica hace parte también del mismo sistema, estableciéndose la relación “*YO planifico y decido tanto como los OTROS también planifican y deciden*”. Se reconoce así que en el proceso decisorio entran en juego otros actores sociales; condición esencial que minimiza el entorpecimiento de la viabilidad de la implementación de las acciones públicas y el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El modelo de la planificación estratégica pública moderna tiene las siguientes características (Matus, 1993):

- i) El dirigente planifica y dirige, pero existen otros actores sociales que toman posición sobre la realidad que les interesa y, por ende, también planifican y deciden; no hay agentes económicos con propósitos únicos que no afecten los intereses de otros. Lo que existen son actores que planifican con objetivos conflictivos;
- ii) El sujeto que planifica elabora una explicación situacional de la realidad, es decir, construye su propia perspectiva de los problemas. Pero los otros actores sociales

¹⁰ El desarrollo intelectual de las obras de C. Matus irá evolucionando desde sus inicios en la década de los 60' como funcionario del Ilpes en la Cepal en Chile en el cargo de Director de la División de Servicios de Asesoría, cuando a través de la publicación de una serie de documentos empieza a hacer fuertes críticas a las limitaciones del modelo de la planificación del desarrollo económico. Estas argumentaciones se hacen más sólidas cuando como ministro del Presidente Allende es exiliado en la isla Dawson y Retoque, por efectos del golpe de estado de Pinochet. Allí profundiza sus reflexiones y propone la teoría y método de la planificación estratégica situacional (PES). No obstante, Matus continúa consolidando su producción intelectual y en su obra póstuma *La Teoría del Juego Social* (2000), establece las bases para el avance de lo que él denominaba “*las ciencias y técnicas de gobierno*” o que se podría llamar también como teoría de macrogobierno y la gestión pública, donde propone la necesidad de las ciencias horizontales de la acción y el juego social como las bases para fundamentar las técnicas de gobierno que permitan mejorar el arte de la política y el gobierno de las dirigencias latinoamericanas. (Ramírez & Burbano, 2009).

también realizan sus propias explicaciones. Para cada actor el tiempo es relativo a la situación en que se encuentre y el concepto de eficacia es múltiple, y no sólo económica;

iii) El dirigente que planifica y dirige no tiene completa gobernabilidad sobre todas las variables críticas. Otros también tienen control sobre algunas variables y emprenden acciones de acuerdo a esta capacidad de control de recursos. Por tanto, la gobernabilidad del dirigente no depende solamente de las competencias y recursos críticos que controla directamente sino que también está condicionada por los recursos críticos que controlan y ponen en marcha otros actores sociales;

iv) Los actores sociales no producen acciones completamente predecibles. Sólo tienen capacidad de previsión de algunas alternativas, no pueden enumerar todas las posibilidades que le permitan tomar la decisión sobre la “mejor” alternativa entre todas;

v) La incertidumbre es parte de la realidad social, y como tal se debe planificar y decidir considerando esta variable, no eliminándola o dejándola bajo el supuesto del *ceteris paribus*¹¹. Los problemas son cuasiestructurados, por tanto, los actores sociales como seres humanos no tienen la capacidad de predecir la completa ocurrencia de eventos y efectos producidos;

vi) Algunas acciones responden a comportamientos sociales y, la mayoría de las otras acciones son acciones estratégicas basadas en un juicio estratégico, y

vii) El dirigente como actor social gobierna, planifica y dirige la acción pública desde dentro del sistema social, hace parte de él. Es objeto planificado y sujeto planificador dentro del sistema social. El planifica y diseña políticas, pero otros actores sociales también interfieren planificando y diseñando acciones por él.

La planificación es una actividad constante en la que continuamente el planificador reflexiona, calcula, actúa, evalúa y rediseña planes. Es, de esta forma, un proceso dinámico de retroalimentación incesante. La realidad no es estática, por tanto, los planes no pueden ser tampoco invariables, precisan de revisión y ajuste permanente, si es que se desea alcanzar los objetivos propuestos y los resultados pretendidos. Metodológicamente hablando, el proceso de planificación se refleja en cuatro momentos que “*se repiten constantemente, en cualquier orden, con distinto contenido, en distintas fechas y en contextos situacionales diversos*” (Matus, 1987, p. 367). La articulación dinámica de los Momentos referidos por Matus, supera el concepto tradicional de etapa lineal y rígida considerado tradicionalmente en la Planificación Normativa en la que existe una serie de etapas que siguen una secuencia lineal y direccionada, como sigue: (i) diagnóstico; (ii) formulación; (iii) aprobación; (iv) ejecución, y (v) control y evaluación.

En el concepto de etapa, el proceso finaliza en la fase de control y evaluación. De esta forma, el ciclo tiene un inicio y un fin precisos y bien definidos, como si la realidad social

¹¹ *Ceteris paribus* es un término en latín que significa “*todo lo demás constante*”. En las ciencias económicas es una forma de simplificar el análisis de una situación mediante el estudio aislado de una variable individual dejando constantes las demás variables que puedan intervenir, es decir, dejándolas por fuera del análisis.

comenzara en un momento determinado y se agotara en otro momento estipulado. La planificación estratégica pública va en contra vía de este postulado. Es necesario entender el proceso de planificación como una secuencia de momentos que no tienen comienzo ni fin definido, realizados en circuitos repetitivos o cadenas continuas que se apoyan mutuamente, en los que temporalmente un momento domina sobre los otros.

Las características principales del concepto de Momento son (Matus, 1987):

- a. No siguen una secuencia lineal establecida;
- b. Es un encadenamiento continuo que no tienen comienzo ni fin definido;
- c. En un periodo de tiempo determinado algún momento es dominante respecto a los otros, pero como apoyo a su cálculo;
- d. Es un circuito repetitivo, pero con datos distintos, objetivos que pueden cambiar y circunstancias diferentes;
- e. Cada momento puede exigir la aplicación de métodos diferentes de análisis;
- f. Permite entender la complejidad y dinámica del sistema social.

La planificación estratégica situacional trabaja así con los siguientes cuatro Momentos:

- Momento Explicativo – M1
- Momento Normativo – M2
- Momento Estratégico – M3
- Momento Táctico-operacional – M4

Cada momento del proceso de planificación está siempre actuando. *“Los momentos son una instancia repetitiva o cíclica. Por ello todos los momentos están siempre presentes en la situación”* (Matus, 1987, p. 374). La Figura 7 muestra cómo interactúan de forma compleja y dinámica estos cuatro Momentos.

Figura 7. Los 4 Momentos de la Planificación Estratégica Situacional



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Matus (1987).

En la Planificación Estratégica Situacional, los tres primeros Momentos se constituyen en las instancias de cálculo y el último momento representa la instancia de la acción:

MOMENTO DE LA EXPLICACION – M1. Durante este momento el actor social construye una explicación de la realidad desde su propia perspectiva, siendo única y diferenciada de la explicación dada por otros actores frente al mismo problema. Cada actor social puede diseñar su propia explicación, por lo que pueden existir múltiples explicaciones de una misma realidad tantos actores sociales existan con interés o peso para intentar cambiarla.

MOMENTO NORMATIVO – M2. Es el instante de la formulación y diseño de las acciones que componen el plan, es decir, de la construcción de su contenido propositivo. Pero esto se logra producto de una comprensión causal de los problemas priorizados y analizados.

MOMENTO ESTRATÉGICO – M3. Se centra en la articulación entre el DEBE SER y el PUEDE SER. Es decir, en la construcción de viabilidad del plan. La planificación estratégica situacional reconoce la existencia de otros actores que poseen diversos intereses y valorizan de forma diferente los problemas u oportunidades, y por tanto, diseñan y ejecutan sus propias acciones. Algunos de estos actores pueden ser aliados (adherir a las decisiones y objetivos del dirigente respecto a una acción concreta) y otros ser oponentes (ir en contra de estas decisiones y objetivos porque se contraponen a sus intereses en el juego social). Sumado a estos posibles problemas de viabilidad están las limitaciones de recursos. El Momento Estratégico se encarga de analizar, evaluar y crear medios para superar estas restricciones de viabilidad y limitación.

MOMENTO TACTICO-OPERACIONAL – M4. Es el momento central del cálculo de mediación entre el conocimiento y la acción, puesto que es la instancia en que se concreta efectivamente lo planificado en los tres primeros Momentos. Así, este Momento comprende la dirección y gerenciamiento del plan, al igual que se llevan a cabo las acciones de monitoreo y evaluación. En un sistema de alta responsabilidad, el dirigente adoptará un sistema de petición y rendición de cuentas como forma de cobrar responsabilidades sobre los buenos o malos resultados y el nivel de desempeño de las instituciones, unidades o actores encargados.

Estos cuatro (4) Momentos se dan en forma simultánea. Mientras prevalece el momento prescriptivo-normativo (M2), la realidad continúa cambiando (M1), y el plan debe estar rediseñándose constantemente, lo que significa realizar ajustes en la gestión de ellas (M4), y así sucesivamente. En cada uno de estos Momentos se aplica un conjunto de técnicas pertinentes. En el Cuadro 2 se hace una descripción resumida de los grandes pasos que se llevan a cabo en cada Momento y el tipo de preguntas que el dirigente y el equipo asesor deben plantearse en el desarrollo de éstos.

Cuadro 2. Pasos para el diseño del plan, de acuerdo con los 4 momentos del PES

Momento	Pasos	Tipos de preguntas
M1. Momento Explicativo	1. <u>Diseño de la agenda de gobierno:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Selección y priorización de problemas 2. <u>Procesamiento del problema:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción del Flujograma Situacional ▪ Construcción del Árbol del Problema 	¿Cómo es la realidad social Vs debería ser la realidad?
M2. Momento Normativo	3. <u>Formulación del plan de acción:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseño de las Operaciones ▪ Recursos, productos y resultados por operación ▪ Construcción de escenarios de corto plazo ▪ Diseño del Árbol de Apuestas ▪ Diseño del plan de contingencias 4. <u>Vinculación Plan-Presupuesto:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseño, evaluación y presupuesto del plan 	¿Cómo deber ser la realidad? ¿Cuáles son las metas y resultados que se desean alcanzar durante y al final del gobierno? ¿Estamos preparados para ajustar el plan si se dan cambios en el contexto?
M3. Momento Estratégico	5. <u>Viabilidad del plan de acción:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Matriz de motivaciones de los actores ▪ Vector de recursos críticos del dirigente –VRC ▪ Matriz de recursos críticos necesarios para el control de las operaciones ▪ Vector de peso de los actores ▪ Análisis y construcción de viabilidad política del plan ▪ Trayectoria estratégica 	¿Cuáles operaciones del plan son viables? ¿Cuál es el problema estratégico concreto? ¿Cómo construir viabilidad a las operaciones que no son viables hoy?
M4. Momento del Hacer	6. <u>Gestión e implementación del Plan:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerenciamiento e implementación de las operaciones ▪ Montaje del sistema de monitoreo ▪ Montaje del sistema de rendición de cuentas ▪ Creación del sistema de gerencia por operaciones ▪ Examen de confiabilidad del plan ▪ Evaluación de la calidad del sistema organizativo 	¿La organización está preparada para gerenciar e implementar el plan? ¿La organización cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación permanente del avance del plan y de las responsabilidades asignadas?

Fuente: Ramírez y Burbano (2009, p. 11).

Para propósitos de este trabajo de investigación, a continuación se explica de forma más detallada los Momentos 1 y 2.

- Momento Explicativo – M1: El diseño de la agenda y el flujograma situacional.

Uno de los primeros problemas con los que se enfrenta el dirigente público es entender la realidad social que le rodea. De ahí que el primer paso que debe dar es construir una manera que le ayude a comprenderla. Este conocimiento de la realidad implica construir una explicación de la situación de tal modo que le proporcione una visión de síntesis del estado de los problemas que debe enfrentar. Sin embargo, la explicación de la realidad no se limita a la recolección de datos e informaciones, si no de la interpretación que el

actor social hace de éstos. La representación de la realidad no puede ser una explicación objetiva y única si cada actor tiene la capacidad de hacer su propia lectura de un mismo conjunto de hechos. En este sentido, cada actor social elabora su propia explicación de la realidad de forma subjetiva guiado por sus intereses y sus motivaciones. Matus dice que *“Toda explicación es dicha por alguien, y ese alguien es un ser humano con valores, ideologías e intereses”* (Huertas, 2000, p. 29). Así, el dirigente no es el único que se posiciona frente a una realidad puesto que en el entorno aparecen otros actores sociales que también participan del juego social, elaborando sus propias lecturas de la realidad, motivados por sus propios intereses y sus valores.

En contraste, la explicación situacional que los actores sociales hacen de la realidad envuelve el reconocimiento de problemas y oportunidades que afectan de manera diferenciada a cada uno. El dirigente en el ejercicio de su gobierno se enfrenta a diversos problemas de todo orden: sociales, políticos, económicos, financieros, ambientales, entre tantos otros. Sin embargo, debido a la restricción de recursos de tiempo, organizativos, económicos y de capacidades, el dirigente se verá obligado a priorizar durante su gestión aquellos problemas en los cuales se concentrará durante su gestión, de tal modo que otros problemas no entrarán a la agenda porque o podrán ser postergados o ni siquiera ser de ninguna manera enfrentados.

Un *problema* se define como una disconformidad o un obstáculo entre lo que es la realidad hoy y lo que se cree ésta debería ser (Matus, 1993). De este modo, el dirigente y los demás actores sociales declaran inaceptable esta realidad, y por ende, deciden que debe ser modificada. Los problemas deben ser declarados por un actor con capacidad para enfrentarlos, es decir, con la capacidad para decidir sobre ellos y emprender acciones que puedan modificar esa realidad inaceptable. Mientras tanto solo serán necesidades sentidas expresadas por algunos o por la población en general. En contraste, si los problemas no son declarados por un actor que los hace parte de su proyecto de gobierno, serán únicamente una simple necesidad sin demanda política (Matus, 1993).

En esta dirección, el dirigente selecciona los problemas que harán parte de su agenda de gobierno, es decir, donde centra su gestión y se interesa por mostrar resultados. En su *Teoría de la Agenda*, Matus (1997a) estipula que la agenda de un dirigente se divide en dos partes: (1) *la agenda especial*, donde se definen y tratan los asuntos y problemas que marcan la direccionalidad del gobierno y se toman las decisiones fundamentales, y (2) *la agenda normal o agenda de gestión institucional* donde se manejan los asuntos internos y rutinarios de gobierno. Por consiguiente, el primer paso en el proceso de planificación es identificar y seleccionar los problemas, amenazas y oportunidades que entrarán en la agenda de gobierno. Para esta selección existen dos métodos que Matus (1997a) desarrolla como son el *Macroproblema* y el *Protocolo de Selección de Problemas*.

El grupo de problemas incluidos en la '*agenda especial*' de gobierno deberán ser procesados o analizados. Esto significará describir la magnitud y extensión del problema, explorar las causas que lo han generado y agravado y la interrelación entre ellas, identificar las causas más críticas en las que se puede ejercer una acción pública e indagar las consecuencias que ha producido el problema. El problema deberá ser explicado situacionalmente desde la perspectiva del actor central, es decir, del dirigente que desea enfrentarlo. Para sistematizar este análisis de la realidad es necesario emplear un método de explicación situacional del problema. Para ello Matus (1987) propone la técnica del flujograma situacional.

El método del flujograma situacional es un 'mapa' que representa gráficamente la realidad problemática ofreciendo una visión integral de las manifestaciones que evidencian la existencia del problema (VDP) y la red sistémica causal que lo produce. Cada causa influye sobre otras causas que a su vez son influenciadas por otras causas del sistema. De esta forma, el método hace explícitas estas interrelaciones causales basado en el razonamiento que el actor construye del problema, el cual depende del conocimiento racional sobre el problema como de los intereses, valores e ideologías del actor (Matus, 1987). Por ejemplo, para entender un problema de baja calidad de la educación es necesario basar la explicación tanto en la teoría científica que proporciona los elementos conceptuales sobre cómo debería ser la calidad de la educación en un contexto determinado, combinado con la razón esencial que explica los conflictos y motivaciones de poder y de intereses en el enfrentamiento del problema.

Este método es bastante útil también porque permite diferenciar claramente al actor que está haciendo la explicación y da conocimiento sobre el grado de gobernabilidad que tiene sobre las distintas causas o sobre quiénes son los otros actores sociales que también tienen control directo o indirecto sobre estas. En la práctica, la utilización del flujograma situacional requiere de la asesoría técnica de profesionales que manejen bien el método complementado con la participación de personas que tengan un amplio conocimiento y/o experiencia del problema que se está analizando.

El flujograma situacional permite así (Matus, 1987):

- a. La interacción rápida entre el dirigente y su equipo de gobierno;
- b. En un sólo formato muestra el modelo explicativo graficado del problema, es decir, las relaciones de causalidad. Esto obliga a que el análisis sea sintético y riguroso;
- c. Muestra los síntomas o manifestaciones que evidencian la existencia y agravamiento del problema (VDP);
- d. Exhibe la gobernabilidad que el dirigente tiene sobre el problema;
- e. Evidencia la relación del problema con otros problemas;
- f. El método es flexible, permitiendo realizar los ajustes que sean necesarios de acuerdo con el cambio de la realidad, y
- g. Utiliza símbolos simples y uniformes permitiendo la comprensión rápida y sin ambigüedades por personas que hayan sido entrenadas en la metodología.

La explicación del problema inicia con la exploración de las manifestaciones del problema o *Vector Descriptor del Problema –VDP*. El VDP facilita llegar a un acuerdo sobre la definición del problema, puesto que un mismo problema puede tener diferentes interpretaciones dependiendo del actor desde el cual se sitúa la explicación. De esta forma, el actor social hace su propia descripción de lo que considera un problema. No obstante, otros actores sociales a partir de la misma situación podrán elaborar su propia descripción dependiendo de si representa para ellos una amenaza, una oportunidad o un éxito. Por tanto, la descripción es relativa al actor que lo explica.

Los descriptores se definen como los ‘síntomas’ o manifestaciones que evidencian el estado de ‘salud’ en el cual se encuentra el problema. El VDP de un problema es verificable mediante los hechos que lo evidencian. Por ejemplo, una tasa de cobertura muy baja de la educación primaria es una señal de desatención escolar de la población infantil por parte del Estado así como una tasa de inflación muy alta puede indicar un mal desempeño de la economía. Por tanto, los descriptores no son una explicación causal del problema, sino que se constituyen en lo que evidencia la existencia del problema y, por ende, en lo que debe ser explicado. En el VDP se realiza una enumeración de elementos que se representan con la nomenclatura ‘d’ minúscula. El último descriptor en todo problema se denomina descriptor de tendencia, puesto que es el que permite evaluar la evolución de cada uno de los descriptores anteriores, y se suscribe con una flecha. Cuando está se encuentra hacia arriba indica que el problema está mejorando, cuando indique hacia abajo significa que el problema está agravándose y si es una flecha horizontal indica que el problema se ha mantenido igual durante los últimos tiempos.

La descripción se puede hacer tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Sin embargo, es común encontrar que en la definición de problemas sociales algunos aspectos no puedan ser medidos de forma cuantitativa porque no se cuenta con las estadísticas o la disponibilidad de datos, lo que dificulta la verificación concreta del estado y evolución del problema. Esta descripción deberá hacerse en términos cualitativos que expresen rigurosamente el estado del problema, mientras que se puedan obtener los datos estadísticos necesarios.

Cuando se ha precisado el estado en que se encuentra el problema mediante la identificación del conjunto de descriptores, es posible ahora explorar las causas que han producido estos síntomas y especificar sus consecuencias. La relación que se establece es como la muestra la Figura 8.

Figura 8. Esquema General de Conexiones del Flujograma Situacional



Fuente: Elaboración propia.

El flujograma situacional representa gráficamente la conexión que se genera entre causas, descriptores y consecuencias. Es necesario que en el análisis del problema se precisen sin ambigüedad ni confusión cuáles son cada uno de estos ámbitos. Si los descriptores (VDP) no son claros y se confunden con causas o consecuencias, la explicación del problema podrá ser deficiente puesto que dentro del VDP se ubicarán posiblemente causas críticas que en el momento del diseño de las acciones no podrán ser identificadas y dejarán de ser enfrentadas y, sumado a esto, no se estará en realidad monitoreando el completo 'estado de salud' del problema.

Las consecuencias se refieren al impacto de los descriptores sobre la generación de otros problemas. Por ejemplo, un descriptor referente a un alto porcentaje de jóvenes con puntajes bajos en las pruebas Saber impacta o tiene consecuencias negativas sobre las escasas oportunidades de ingreso a la educación superior, o descriptores referentes a la baja cobertura escolar y los altos índices de deserción producen consecuencias negativas sobre el desarrollo regional y aumentar las posibilidades de descomposición social.

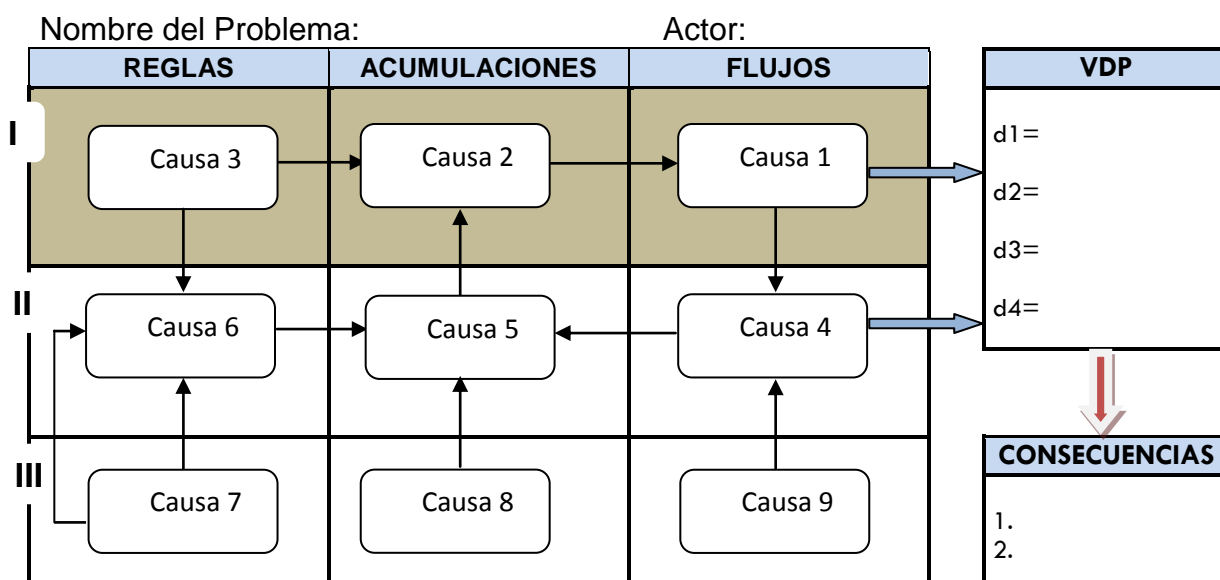
Las causas son los hechos que explican la existencia del conjunto de síntomas o descriptores. Las causas pueden ser divididas en tres tipos: flujos, acumulaciones y reglas. La interrelación que se producen entre estos tres tipos de causas constituye el modelo causal dinámico del problema (Matus, 1987):

- *Flujos*. Son los hechos, movimientos o acciones que producen o realizan los actores sociales y que impactan directamente sobre los descriptores;
- *Acumulaciones*. Se refieren a las capacidades o incapacidades acumuladas de dirección y producción de los actores sociales y los sistemas organizativos necesarios para generar los flujos u otras acumulaciones, y
- *Reglas*. Establecen los límites de producción de acumulaciones y flujos que el actor y la organización pueden generar. Es decir, definen el espacio de lo que es posible hacer o no hacer dentro del juego específico del problema que se está analizando, dándole identidad al problema. *“Las reglas prohíben y permiten a la vez que inhiben y estimulan las acciones posibles por parte de los actores”* (Matus, 1987, p. 143). Quiere decir que todas las combinaciones de posibles movimientos o flujos que producen los actores sociales y que les permiten acumular o desacumular, están determinadas por las reglas o fronteras que delimitan el juego. Estas reglas pueden ser normas formales (escritas) o reglas de hecho que no están escritas pero que son esenciales para el desarrollo del juego social, y normalmente están representadas en los valores, tradiciones, costumbres y en la cultura del actor social y de la organización. Ambos tipos de reglas son esenciales en el juego social y deben ser consideradas en el análisis del problema.

En relación al grado de control que el actor central tiene sobre cada causa, es necesario distinguir tres campos de gobernabilidad (Matus, 1993), como se muestra en la Figura 9:

- *Campo I de Control Total*. El dirigente tiene un total dominio sobre las causas ubicadas en este campo. Puede tomar decisiones o actuar directamente sobre ellas porque están dentro de su completa competencia o porque tiene bajo su control directo los recursos críticos necesarios para modificar la existencia de estas causas;
- *Campo II de Influencia*. El dirigente no tiene control directo sobre las causas ubicadas en este campo, solo puede tener influencia o compartir gobernabilidad con otros actores o, tal vez, no tener ninguna influencia siquiera. La decisión y materialización de estas causas dependen fundamentalmente de otros actores sociales, y
- *Campo III o fuera del juego*. Se ubican las causas que están fuera del ámbito problemático que se está analizando pero que impactan o interactúan de alguna manera en el juego en cuestión, porque se trata de otros problemas.

Figura 9. El Flujograma con sus Convenciones



Fuente: Adaptado de C. Matus (1987).

En resumen, el Flujograma Situacional permite graficar la explicación del actor proporcionando información relevante sobre el problema: precisa los descriptores o estado de los síntomas del problema; identifica las causas que lo están generando; interrelaciona las causas en los campos de acuerdo con el grado de gobernabilidad y permite, además, identificar las causas más críticas sobre las cuales el dirigente puede actuar o demandar alguna acción por parte de otro actor social. Estas causas más críticas se denominan *Nudos Críticos –NC*. Para que una causa explicativa se seleccione como NC es necesario que cumplan simultáneamente las siguientes tres condiciones (Huertas, 2000, p. 43):

- a. Si se ejerce una acción sobre esta causa eliminando la carga negativa que contiene, este impacto debe reflejarse significativamente sobre el VDP;

- b. En la causa debe ser posible diseñarse una acción concreta, y
- c. Debe ser políticamente oportuno actuar sobre la causa. Esto quiere decir que el dirigente y su equipo deben explorar de forma preliminar la viabilidad política y la relación beneficios-costos políticos que se generarán en el posible enfrentamiento de dicha causa. Los problemas cuasiestructurados tienen la característica de que cuando un actor social interviene sobre ellos, necesariamente generan impactos sobre otros problemas. Es lo que se denomina como *intercambio de problemas*. En este caso no se habla de soluciones absolutas u óptimas como en el caso de los problemas estructurados, sino de '*enfrentamiento del problema*'. Las intervenciones que realiza el dirigente producirán "*respuestas y contra iniciativas*" (Matus, 1987, p. 165) de otros actores sociales, generando otros tipos de problemas. El dirigente y su equipo deben evaluar que los beneficios de enfrentar la causa específica sean mayores frente a los posibles costos políticos que puedan producirse, es decir, exista un intercambio favorable de problemas.

- Momento Normativo – M2: Formulación del Plan.

En el Momento Normativo – M2 se diseña el conjunto de acciones del plan. Los Nudos Críticos son los centros de intervención o implementación del conjunto de acciones, que pueden ser de tipo económico, político, organizativo, social, cultural, ambiental, cognitivo o normativo.

En el PES, al curso de acción que se diseña para cada nudo crítico se le denomina *Operación*. De esta forma, el plan estratégico está compuesto por un conjunto de operaciones. Una operación es un compromiso de realización de una o varias acciones por parte de un actor definido que tiene el propósito de modificar una situación problemática y así alcanzar un resultado satisfactorio (Matus, 1987). Por tanto, una operación como compromiso de hacer algo concreto se distingue claramente de una recomendación, de un objetivo, de un criterio de optimización o de una propuesta general y ambigua.

Una operación puede ser desagregada en varias acciones y las acciones en subacciones y proyectos, hasta llegar al nivel de tareas y actividades. Cada uno de estos niveles de desagregación debe tener un responsable definido. Las operaciones se identifican con la sigla OP. El plan de gobierno también se denomina *plan dual de acción*, porque está conformado tanto por operaciones (OP) que están bajo gobernabilidad del actor social que se compromete a enfrentar el problema directamente como por las demandas de operación (DOP), es decir, el grupo de operaciones diseñadas para los NC que se encuentran fuera del control directo del actor (Campos II y III del flujograma).

Sin embargo, al enfrentar los problemas sociales los dirigentes también deben lidiar con la incertidumbre. Matus propone *la técnica de escenarios* para hacer frente a la incertidumbre que se genera en la formulación del plan de acción durante el período de

gobierno. Los escenarios que se exploran en la planificación estratégica situacional tienen una naturaleza distinta a los escenarios de la planificación de largo plazo, puesto que aquí el plan de acción está referido al periodo de gobierno. Se refiere a la incertidumbre que envuelve el diseño de un plan de acción específico, pero que desaparece en el momento en que éste es puesto en marcha. El centro de este tipo de incertidumbre se encuentra en la existencia de variables críticas para el desarrollo del plan que están fuera de control y capacidad de predicción del dirigente (llamadas condicionantes β).

La técnica de escenarios es muy útil en la planificación estratégica situacional porque ayuda a explorar creativamente las diferentes circunstancias posibles (contexto) en las cuales se puede desarrollar el plan de acción. El supuesto esencial sobre el cual se basa el uso de la técnica de escenarios es que la realidad es demasiado compleja y está cargada de gran incertidumbre y, por tanto es impredecible. Sin embargo, esto hace también que el uso de la técnica de escenarios tenga sus límites. El ser humano es demasiado complejo, impredecible y, muchas veces, ambiguo e irracional y la incertidumbre del futuro es tan grande que es imposible conocer todos los futuros posibles, por lo que parte de esa narración queda por fuera de la imaginación de los dirigentes y los planificadores (Matus, 1997a). Los principios sobre los cuales descansa el diseño de escenarios en el PES son:

- Los actores sociales eligen sus planes pero no tienen capacidad de elegir las circunstancias en las cuales tienen que llevarlos a cabo. Esto obliga a recurrir al uso del cálculo de la previsión y a abandonar las predicciones deterministas sin fundamento sólido, y
- El diseño de un plan de acción es una relación entre texto y contexto: puede elegirse el texto del plan pero no el contexto sobre el cual este tendrá que ser implementado.

En los escenarios se combinan coherentemente las siguientes variables (Matus, 1993):

- *Variantes*. Expresan las posibles circunstancias fuera del control del actor (contexto);
- *Opciones*. Expresan las acciones que el actor elige de acuerdo con las circunstancias,
- *Resultados*. Expresan los posibles impactos de las opciones en la realidad acorde con las circunstancias.

Las variantes, por su parte están compuestas por las siguientes variables:

- *Variantes*. Variables que están fuera del control total del actor y sobre las que tampoco tiene capacidad de predecir. Ejemplo: las acciones de otros actores y el comportamiento de la economía en los próximos 5 años;
- *Invariantes*. Son variables que están también fuera de control del actor pero sobre las cuales tiene alguna capacidad de predicción. Ejemplo: el crecimiento demográfico, y

- *Sorpresas.* Son también variantes, es decir, variables fuera de la gobernabilidad del actor y difíciles de predecir, pero con la diferencia que la probabilidad de ocurrencia es demasiado baja, y si ocurren pueden tener alto impacto sobre el plan de acción.

Las variantes pueden ser combinadas para conformar diferentes clases de escenarios:

- *Escenario de Techo.* Circunstancias posibles más favorables que pueden ocurrir para el desarrollo del plan de acción;
- *Escenario de Centro o Tendencial.* Circunstancias que con mayor probabilidad ocurrirán si continúan las condiciones actuales, y
- *Escenario de Piso.* Circunstancias posibles menos favorables que pueden suceder para el desarrollo del plan.

Además del diseño del plan de acción, Matus (1997a) también propone el diseño de un plan de contingencias para hacer frente a las sorpresas. Este plan se define como un conjunto de acciones planificadas que tienen como propósito prevenir y/o tener capacidad de respuesta a la eventual ocurrencia de algunos hechos que podrían afectar negativamente el desarrollo del plan.

3. IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DEL MUNICIPIO DE GUARUJÁ

3.1 CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO

Guarujá, constituida como municipio, es una isla con una extensión de 142,59 km² ubicada en la Región Metropolitana de la Bajada Santista (RMBS) del Estado de Sao Paulo en Brasil, y a 89 km de la ciudad de Sao Paulo. Tiene límites con el Océano Atlántico y las ciudades de Bertioga y Santos, conectada de estas dos últimas a través de puentes.

Guarujá, la tercera más grande isla del litoral del Estado de Sao Paulo, es denominada “A perola do Atlântico” (la perla del Atlántico) y está constituida por 12 playas: Enseada, Pitangueiras, Astúrias, Iporanga, Perequê, Pernambuco, Mar Casado, Éden/Sorocotub, Branca, Preta, Tombo y Guaiúba (Ver mapa en la Figura 10).

La Región Metropolitana de la Bajada Santista de la que hace parte Guarujá (junto con otros ocho municipios), representa un área estratégica trascendental para el desarrollo nacional puesto que allí se localiza el Puerto de Santos, considerado el más importante complejo portuario del país y de América Latina, y contiene además uno de los mayores polos petroquímicos y siderúrgicos de la nación. Sumado a esto, la ciudad se destaca por ser un territorio con fuerte vocación turística a nivel de veraneo, turismo ecológico, deportivo, cultural y de negocios.

Figura 10. Mapa de la ciudad de Guarujá



Fuente: Instituto Geográfico e Cartográfico Emplasa, Governo de São Paulo.

3.2 DINÁMICA SOCIODEMOGRÁFICA DEL MUNICIPIO

Según el Censo 2010 del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE* del Brasil, la población de Guarujá alcanza los 290.752 habitantes. Durante las décadas de los 70, 80 y 90, el municipio sufrió un crecimiento económico y poblacional acelerado como resultado del desarrollo de actividades industriales, comerciales, de servicios y portuarias que atrajo un flujo intenso de personas y familias en busca de mejores condiciones económicas, generando así una reconfiguración del uso del territorio; crecimiento que sólo se ha visto limitado físicamente por la presencia de los canales del estuario de Santos y las áreas de conservación ambiental.

Sin embargo, en los últimos años el municipio ha venido presentando una notable desaceleración de la expansión demográfica luego de consolidarse como ciudad de veraneo, y después de crecer entre 1970 y 1980 a una tasa promedio de 4,7% y, entre 1980 y 2005 a una tasa promedio de 2,5%, duplicando prácticamente su densidad demográfica de 1.060 para 2.097 habitantes/km². Ya, entre los años 2000 y 2010 pasa a crecer solamente a una tasa promedio anual de 0,97%, cifra que se puede considerar de estagnación poblacional. Incluso esta tasa de crecimiento está por debajo del Estado de Sao Paulo (1,1%), de la Bajada Santista (1,2%) y del mismo Brasil (1,2%).

El Municipio de Guarujá está dividido en dos grandes distritos geográficos: el Distrito de Guarujá y el Distrito de Vicente de Carvalho. Si se observa la distribución de la población en el Municipio conforme cada Distrito según datos publicados por el Censo 2010 del IBGE, en el período 2000-2010 Vicente de Carvalho creció a un ritmo promedio anual de 1,6% mientras que el Distrito de Guarujá lo hace solamente a una tasa anual de 0,3%. Este comportamiento en el Distrito de Vicente de Carvalho es explicado en el hecho que los barrios más populosos se encuentran localizados en esta zona de la ciudad. Es así que Itapema, con 26.070 moradores es el barrio más poblado de Guarujá, seguido de Pae Cará con 26.054 habitantes. En referencia al Distrito de Guarujá, el mayor barrio es Santa Rosa con 22.801 habitantes, seguido de la Enseada que registró 20.883 personas.

Las áreas bajas cerca a las playas han sido ocupadas por los proyectos inmobiliarios destinados a satisfacer la demanda de pobladores y veraneantes de altos ingresos. Por su parte, la población migrante de bajos ingresos ha ido ocupando de forma irregular los cerros, manglares y otras áreas poco aptas para vivir y de alta fragilidad ambiental. Según datos estadísticos de la Alcaldía Municipal de Guarujá, más de 100.000 personas habitan viviendas subnormales en precarias condiciones sanitarias y deficiente oferta de servicios públicos esenciales. Adicionalmente, se calcula que más de 20.000 personas viven por debajo de la línea de pobreza.

Por otro lado, las informaciones disponibles en las *Síntesis de Indicadores Sociales del IBGE* respecto a la evolución de la fecundidad en el Municipio durante los últimos 30 años muestran una tendencia persistente de declive. Mientras que en 1980 la tasa de

fecundidad general pasó de 130 nacidos vivos por mil mujeres en edad fértil, para el año 2009 llega a tan sólo 56,1. Se concluye entonces que desde 1980 Guarujá se encuentra transitando en una fase acelerada de disminución de la fecundidad, tendencia que también se evidencia en las tasas de natalidad. Estos hechos pueden ser explicados en gran parte por el importante incremento en el nivel de escolaridad de las mujeres en el municipio. Por ejemplo, en el grupo de mujeres hasta con 7 años de estudio se observa una caída de 25 puntos porcentuales en la participación de la natalidad entre los años 2000 y 2009. Sin embargo, un problema que continúa preocupando es el embarazo de adolescentes que afecta la continuación de sus estudios. En el 2009, el 30% de las mujeres embarazadas entre 15 a 19 años de edad tenían un bajo nivel de instrucción formal, hasta 7 años de estudio.

Por el lado de la mortalidad general, en los cinco primeros años de la década de los 80, como consecuencia de los grandes avances en las condiciones de salud de la población del municipio, la tasa bruta de mortalidad cayó a niveles muy bajos: 6,62 óbitos por mil habitantes. A partir de entonces la mortalidad ha continuado con una leve tendencia de descenso hasta llegar a alrededor de 6,0, aunque las proyecciones del IBGE prevén una ligera tendencia de aumento de la tasa de mortalidad después de 2011 como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población.

Por tanto, lo que permite prever los resultados de los últimos Censos es que durante los próximos 20 a 30 años, el crecimiento vegetativo¹² de la población continuará cayendo junto con fuertes cambios en su estructura por edades como la reducción del número de niños y el aumento de la tasa de envejecimiento de la población, patrones concomitantes con lo que se evidencia a nivel de todo Brasil. En Guarujá, entre 1980 y 2009, la participación de la población por encima de 60 años aumentó de 4,1% para 8,2% y de la población menor de 14 años disminuyó de 37,4% para 26,0% en el mismo periodo. Estos factores tienen gran preponderancia en el sistema de educación de la ciudad, puesto que exige una rápida adecuación de las políticas sociales y económicas a esta nueva realidad demográfica.

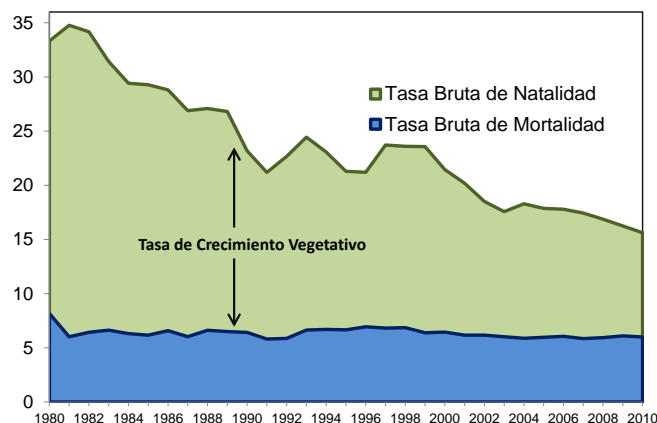
De acuerdo con los indicadores publicados anualmente por la Fundación Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados)¹³, se espera por tanto que Guarujá alcance el punto de crecimiento vegetativo negativo de su población entre los próximos 25 a 35 años (Ver Gráfico 2). El tiempo exacto de llegada a este punto va a depender de lo que suceda en los próximos años con el comportamiento de la migración, variable que ha presentado cambios significativos durante la pasada década respecto a su comportamiento durante los últimos 40 años. Efectivamente, de acuerdo con cálculos de la Fundación Seade, en el período 2000-2010, la tasa de crecimiento natural fue

¹² La caída en el crecimiento vegetativo de la población del Municipio en los últimos años puede ser fácilmente verificada mediante el cálculo de la tasa de crecimiento natural a partir de la diferencia entre las tasas brutas de natalidad y de mortalidad.

¹³ Ver las estadísticas publicadas en la página web de la Fundación Seade: <http://www.seade.gov.br/>

mayor que la tasa de crecimiento total de la población de Guarujá, evidenciando una caída del flujo migratorio del Municipio.

Gráfico 2. Guarujá, Tasas Brutas de Natalidad y Mortalidad/mil hab., 1980-2010



Fuente: Fundación Seade.

Con todo, se tiene dudas de que continúe este descenso migratorio en Guarujá por cuanto hay que tener en consideración los posibles impactos demográficos que tendrán la actual expansión del Puerto de Santos y la puesta en marcha del proyecto del Pré-sal, lo que conllevaría a que en el mediano plazo el municipio vuelva a vivir un crecimiento poblacional y urbanístico acelerado y desordenado, con la consecuente presión por servicios públicos esenciales como la educación.

3.3 ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

El análisis de la información disponible en el IBGE respecto a los agregados económicos señala la cíclica situación de crecimiento que ha tenido Guarujá en la última década. Sin embargo, las nuevas posibilidades ofrecidas por los proyectos del Pré-sal, la ampliación del Puerto de Santos, la construcción del nuevo aeropuerto en la ciudad y la realización de la Copa Mundial de Fútbol en Brasil que tendrá al municipio como ruta turística de la FIFA y como una de las ciudades base y por lo cual se espera un mayor crecimiento del turismo internacional, son circunstancias que están generando expectativas bastante positivas para su desarrollo económico futuro.

Entre 1999 y 2007, el PIB de Guarujá mostró un crecimiento exponencial anual negativo de 1,9%. El anterior comportamiento se refleja en la pérdida de participación de Guarujá en el PIB del Estado de Sao Paulo que pasó de 0,48% en 1999 a 0,32% en 2007 y en la caída, igualmente, de la importancia económica en la Región Metropolitana de la Bajada Santista, la cual disminuyó de 10,22% en 2002 para 8,3% en 2007. Para 2008, no obstante, la economía municipal comienza a crecer a un ritmo real de 4,8%. Este comportamiento positivo es en parte reflejo de la reactivación y expansión

macroeconómica del País y del Estado durante ese año. Estimativos actuales realizados con base en los resultados del Valor Agregado de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sao Paulo, muestran un crecimiento del PIB de Guarujá próximo a 6,0% durante los años 2011 y 2012. Estimaciones que la autora considera muy optimistas si se observa el crecimiento de Brasil durante 2011 y el estimado para 2012. El Cuadro 3 muestra las tasas de crecimiento promedio anual del PIB de Guarujá, comparada con el PIB de Brasil y la Bajada Santista.

Cuadro 3. Brasil, RMBS y Guarujá, Tasa de Crecimiento Promedio Anual del PIB Real (%), 2000–2010

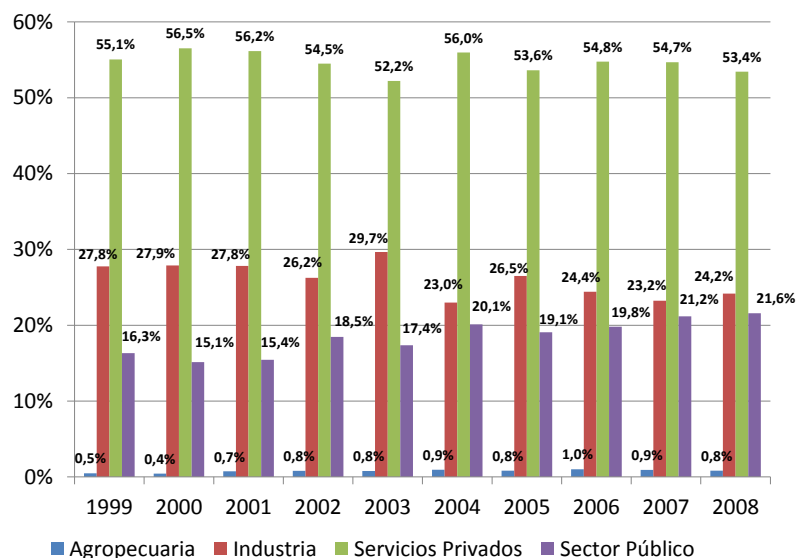
Año	Brasil	RMBS	Guarujá
2000	4,3	2,3	13,0
2001	1,3	-0,8	-11,8
2002	2,7	20,7	-10,7
2003	1,1	-2,3	4,4
2004	5,7	1,4	-11,2
2005	3,2	20,0	14,3
2006	4,0	5,0	4,1
2007	6,1	11,4	1,9
2008	5,2	11,0	4,8
2009	-0,6	ND	5,0
2010	7,5	ND	4,0
2011	2,7	ND	6,0*
2012	3,2*	ND	6,0*

Fuente: IBGE No se tienen aun datos del PIB de la RMBS.

* Datos proyectados para Brasil y Guarujá.

Un análisis de la información disponible en cuanto a la estructura del valor agregado municipal, muestra algunas características que pueden servir como hipótesis iniciales de la evolución reciente de la economía de Guarujá. Como se puede observar en el Gráfico 3, se destaca una tendencia de mayor peso del sector de servicios privados. Efectivamente, entre los años 1999 y 2008, los servicios privados mantienen su participación en el valor agregado, pasando de 55,1% a 53,4% respectivamente, mientras que, en el mismo periodo, el sector industrial desciende su participación de 27,8% para 24,2%. Sin embargo, se resalta el hecho que el incremento en el sector de servicios públicos es altamente significativo por la mayor participación de la Administración, Salud y Educación Pública (APU) en el valor agregado municipal, que pasa de 16,3% en el año 1999 a 21,6% en el 2008. Lo que quiere decir que la economía de Guarujá viene cada vez más aumentando su dependencia del sector público, aunque manteniendo su peso en las actividades de servicios privados donde se encuentran en su mayor parte los segmentos que atienden el turismo y el sector productivo.

Gráfico 3. Distribución % del Valor Agregado en Guarujá, 1999 – 2008



Fuente: IBGE.

En la Región Metropolitana de la Bajada Santista (RMBS), Guarujá, junto con los municipios de Praia Grande y São Vicente se caracterizan por sus ofertas de veraneo y turismo. En especial, Guarujá alberga un mercado turístico de ingreso elevado, siendo el turismo una actividad fuertemente representativa en el Municipio. Según el IBGE, en el 2008 el 47,5% del PIB de Guarujá correspondió al sector de servicios privados, frente a la participación del 21,5% del sector industrial en el PIB total municipal. Otras estadísticas refuerzan la importancia del turismo en la ciudad. Conforme el Censo 2010, el 61,8% del total de domicilios particulares de Guarujá se encontraban no ocupados, siendo que de este porcentaje de domicilios no ocupados, el 94,9% son de uso ocasional. Estos resultados pueden estar relacionados con el uso direccionado al veraneo. El sector de servicios relacionados directa o indirectamente con el turismo ha crecido también en Guarujá. En 2009, según datos del IBGE, el número total de establecimientos registrados de comercio, alojamiento y alimentación, y actividades administrativas y servicios complementarios fue de 6.761 comparado con 2006 que fue de 6.489 establecimientos, es decir, un incremento de 4%.

De acuerdo con las estadísticas de la Relación Anual de Informaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil (RAIS-MTE), en el 2011, el sector portuario, de transporte y logística aportó el 5,1% del empleo formal al Municipio de Guarujá y el sector de alojamiento y alimentación contribuyó con el 28,9%. Estos datos ratifican la gran importancia del puerto y el turismo en la ciudad, pero a su vez muestran la expresiva preocupación de la Alcaldía de Guarujá respecto a la escasa disponibilidad de mano de obra calificada en la ciudad que exigen las actividades del sector portuario y el turismo de alto nivel, el cual debe suplir en su mayor parte con personal de la ciudad vecina de Santos.

3.4 LOS GRANDES DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE GUARUJÁ EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

La clase dirigente y varias organizaciones públicas y privadas del Municipio han venido planteando la necesidad de formular una estrategia de desarrollo de largo plazo direccionada al aprovechamiento de las oportunidades abiertas generadas por el fuerte crecimiento económico que se espera sobrevendrá en los próximos años, como consecuencia de las elevadas inversiones necesarias para la ampliación del Puerto de Santos, la implantación y operacionalización del Pré-sal y la explotación de las ventajas competitivas del Municipio en el sector turístico y de logística, especialmente en el turismo receptivo y el transporte intermodal. Dichos factores se han convertido en grandes desafíos para el desarrollo del Municipio.

Figura 11. Fotografía de la zona turística de Guarujá



Fuente: Foto tomada por la autora en Agosto de 2011.

En primer lugar, se están realizando obras de gran envergadura para la expansión del Puerto de Santos¹⁴ con el fin aumentar la capacidad de carga y la cantidad de contenedores movilizados. Se prevé que en un escenario optimista de comercio exterior de Brasil, en el 2024 el Puerto estará movilizando 230 millones de toneladas. Cifra especialmente significativa teniendo en cuenta que en la actualidad el Puerto tiene una capacidad instalada de movimiento de 115 millones de toneladas, en promedio. Se prevé así mismo la triplicación de la cantidad de contenedores movilizados, pasando de los 3.1 millones de TEUs para 9 millones de TEUs. De esta forma, el Puerto de Santos aumentará aún más su liderazgo en Brasil y en América Latina.

¹⁴ El Puerto de Santos es el mayor de América Latina, con una extensión de muelle de 13 km, un área total de 7.700.000 m² y 59 atracaderos. Por este puerto se moviliza el 25% del valor total de la carga de Brasil (Informaciones del Informe Anual 2010 de la CODESP - Companhia das Docas do Estado de São Paulo).

Según la Secretaría Especial de Puertos del Brasil, el proyecto de expansión del Puerto de Santos contempla grandes inversiones en su margen izquierda donde se localiza el municipio de Guarujá, específicamente en el área de la Conceiçãozinha que tiene prevista una ampliación de 341.500 m² que demandará inversiones en cerca de \$580 millones de Reales (aproximadamente 600 mil millones de pesos colombianos) y en el caso de la Prainha, donde se estiman inversiones de \$654 millones de Reales (aproximadamente 680 mil millones de pesos colombianos) para la ampliación de un área de 200.000 metros cuadrados¹⁵.

Figura 12. Fotografía del Puerto de Santos



Fuente: Imagen extraída de la portada del Informe Anual 2009 del Puerto de Santos, publicada en la pagina web de la CODESP.

Por otra parte, el Pré-sal¹⁶ es un proyecto de emprendimiento de extracción de petróleo en el área de Tupi ubicado en la cuenca de Santos del Litoral de Sao Paulo, en una extensión de 800 Km con reservas que están en el rango entre 7, 9 y 16 billones de barriles a profundidades totales entre 5.000 y 7.000 metros. Este proyecto es vital para el fortalecimiento y posicionamiento de la economía brasileira a nivel mundial puesto que colocaría al país entre los 10 mayores productores y exportadores de petróleo en el mundo y en una de las mayores potencias mundiales en generación de energía, según el Informe Final de Actividades 2008-2010 de la CESPEG (Comissão Especial de Petróleo e Gás do Estado de São Paulo)¹⁷.

El Pré-sal abre nuevas oportunidades no sólo para el Brasil sino también para los municipios que se verán influenciados directamente por el macroproyecto, es decir, los que componen la cuenca de Santos en el litoral de Sao Paulo, en el que se incluye el municipio de Guarujá. Aunque el desarrollo de la actividad petrolífera traerá nuevas oportunidades para la población, también exigirá a la administración municipal fortalecer

¹⁵ Fuente: www.webtranspo.com.br

¹⁶ Fuente: www.petrobras.com

¹⁷ Ver “Relatório Final de Atividades 2008-2010. Petróleo & Gás no Estado de São Paulo: panoramas, desafios e políticas públicas”, publicado en la pagina web:

http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/investimentos/cespeg/files/relatorio_final_cespeg_7mb.pdf

sus capacidades para prepararse en varias esferas: económica, ambiental, social, educacional y tecnológica.

En lo referente a la cualificación, el mencionado informe de la Cespeg evidencia que en la zona de la cuenca de Santos existe escasez de oferta de mano de obra técnica, profesional o con capacidades especializadas para atender las necesidades de las actividades petrolíferas. Frente a esto, la Comisión de la Cespeg expresa en el documento la necesaria preparación de mano de obra en todos los niveles de educación a través de acciones de expansión de la oferta de cursos de cualificación y formación profesional y técnica como mecatrónica, siderurgia, minería, papel y celulosa, construcción civil, producción sucroalcoholera y otros cursos para la industria de base en general; ampliación de cupos de especialización en el sector petrolero y de gas en universidades públicas e instituciones de investigación; mejoramiento de la calidad de la educación básica e inclusión en el contenido curricular de la educación del nivel medio de nuevas cualificaciones técnicas¹⁸.

En conclusión, debido a su ubicación geoestratégica, Guarujá debe aprovechar las oportunidades que los desafíos tanto de la ampliación del Puerto de Santos como el Pré-sal ofrecen, realizando los mayores esfuerzos para competir haciendo frente a las actuales condiciones de atraso en la oferta de educación superior y tecnológica. En este sentido, se requiere que la Alcaldía de Guarujá y las instituciones de enseñanza pública y privada localizadas en la ciudad sean actores activos mediante el emprendimiento de estrategias direccionadas a mejorar la calidad del sistema de educación, reforzar la cobertura, fortalecer la infraestructura y hacer con que la educación sea pertinente para dichos desafíos. Precisamente en el documento del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 se expresa claramente dicha preocupación al colocar como uno de sus objetivos estratégicos potencializar el desarrollo del municipio a través del apoyo al ingreso de institutos científicos y de educación técnica, tecnológica y superior orientadas a la preparación pertinente de mano de obra altamente cualificada, de modo tal que sea atractivo para las empresas de los sectores portuarios y petrolíferos y no se agrave la amenaza de que dichas empresas contraten mano de obra oriunda de otros municipios o regiones del país.

¹⁸ Ídem, pág. 144.

4. EL CONTEXTO DEL SISTEMA EDUCATIVO EN BRASIL Y EL MUNICIPIO DE GUARUJÁ

4.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO BRASILEIRO

Brasil es una República Federativa constituida por 26 estados y el Distrito Federal, por lo que el sistema educativo se organiza en un régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

La organización y administración del sistema educativo brasileiro actual se rige por la legislación vigente en la Enmienda Constitucional No. 14 de 12 de Septiembre de 1996 en el Artículo 211 y por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, LDB No. 9.394 del 20 de Diciembre de 1996.

A través del Ministerio de Educación – MEC, el gobierno federal coordina la política nacional de educación; organiza y financia el sistema federal de enseñanza; articula los diferentes niveles educativos y presta asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios para el desarrollo de sus sistemas de educación y la atención prioritaria a la escolaridad obligatoria. Conforme la mencionada LDB No. 9.394/96, el sistema brasileiro de enseñanza regular comprende los siguientes niveles y modalidades escolares:

(i) **La Educación Básica** que está conformada por:

- *La educación preescolar*, primera etapa de la educación básica y va desde los cero hasta los cinco años de edad. Inicia con el ingreso a las “creches” o guarderías infantiles que va hasta los tres años de edad y, finaliza con el ingreso a las “*pré-escolas*” o jardines infantiles que va desde los cuatro hasta los cinco años de edad.
- *La educación fundamental obligatoria*¹⁹, que tiene una duración de nueve años, y que inicia a partir de los seis años de edad, y
- *La educación media*, que tiene una duración de tres años. En el nivel de enseñanza media los estudiantes pueden recibir de forma articulada una educación técnica o, esperar concluir la enseñanza media para, de forma subsecuente, recibir cursos destinados a la educación profesional técnica.

(ii) **La Educación Superior** que comprende los siguientes cursos y programas:

- *Cursos secuenciales* por campos de saber para personas que hayan concluido la educación media o su equivalente y están destinados a la obtención o a la

¹⁹ La Educación Fundamental Obligatoria en Brasil incluye lo que en Colombia se denomina como educación básica primaria y educación básica secundaria.

actualización de cualificaciones técnicas, profesionales o académicas. En este ámbito se cubren las modalidades de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) y la Educación Técnico-Profesional.

- De *“graduação”* o *pre-grado* para personas que hayan concluido la educación media o su equivalente.
- De *“pós-graduação”* o *posgrado* que comprende programas de especialización, maestría y doctorado, entre otros, y
- *Cursos de Extensión*.

(iii) **La Educación Especial** que se refiere a la modalidad de educación escolar impartida preferiblemente en la red regular de enseñanza y que va dirigida a niños, niñas y jóvenes portadores de necesidades especiales.

Es de resaltar que, según la Enmienda Constitucional No. 59 del año 2009, el gobierno federal tiene como plazo hasta 2016 para que logre garantizar la educación básica obligatoria y gratuita de los 4 a los 17 años de edad.

Respecto a la actuación en cada nivel y modalidad de enseñanza, la responsabilidad está dividida de la siguiente manera:

- El Gobierno Federal actúa en el sistema de educación superior.
- Los Estados y el Distrito Federal tienen la responsabilidad de la oferta de la enseñanza fundamental, media, técnica-profesional y superior.
- Los Municipios son responsables por la oferta de la educación preescolar y fundamental.

Por su parte, las instituciones de enseñanza de los diferentes niveles se clasifican en las categorías administrativas de públicas y privadas, mantenidas y administradas respectivamente por el Poder Público y por personas naturales o jurídicas del derecho privado. En este sentido, *el sistema federal de educación* comprende las instituciones de enseñanza mantenidas por la Unión; las instituciones de educación superior creadas y mantenidas por la iniciativa privada y los órganos federales de educación. *En los sistemas de enseñanza Estaduales y del Distrito Federal* se encuentran, por un lado, las instituciones de educación bajo responsabilidad, respectivamente, del Poder Público Estadual y del Distrito Federal, las cuales comprenden también las instituciones de educación superior mantenidas por el Poder Público Estadual y, por otro lado, las instituciones de enseñanza fundamental y media creadas y mantenidas por el sector privado. Y, por último, *los sistemas municipales de enseñanza* que comprenden las instituciones educativas de educación Preescolar y fundamental mantenidas por el Poder Público municipal; las instituciones de educación preescolar y fundamental creadas y mantenidas por el sector privado y los órganos municipales de educación.

En el Cuadro 4 se presenta la distribución de responsabilidades en el sistema educativo del Municipio de Guarujá en las diferentes esferas, público y privada:

Cuadro 4. Grandes Responsabilidades en el Sistema de Educación del Municipio

Nivel	Subnivel y modalidad	Responsabilidades			
		Unión	Estado	Municipio	Privado
Infantil	Guarderías Infantiles (Creches) 0 - 3 años	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Fiscalización (TCE)	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación, prestación directa de servicios y en alianza con el sector privado	Prestación de servicios privados y servicios subsidiados por el municipio.
	Pre-escolar (4 - 5 años)	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Fiscalización (TCE)	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación, prestación directa de servicios y en alianza con el sector privado	Prestación de servicios privados
Fundamental	Fundamental 1 (6 - 9 años)	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios (X alumnos)	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	Prestación de servicios privados y servicios subsidiados por el municipio.
	Fundamental 2 (10 a 14 años)	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios (X alumnos)	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	Prestación de servicios privados.
	Modalidad EJA de Educación Fundamental para personas mayores de 15 años	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación (EJA)	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios (X alumnos)	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	_____
Media	Media Regular (15 a 17 años)	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	_____	Prestación de servicios privados.
	Media EJA	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	_____	_____
Profesionalizante	Nivel técnico (obligatorio enseñanza media)	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación y prestación directa de servicios	Prestación de servicios privados.
	Profesionalizante (no es obligatoria tener educación media completa)	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación	?	Regulación, promoción, control, fiscalización, evaluación, prestación directa de servicios y en alianza con el sector privado	Prestación de servicios privados y servicios subsidiados por el municipio.
Superior	_____	Regulación, promoción, control, fiscalización y evaluación (Pró-UNE)	_____	Promueve mediante becas y alianzas con el sector privado.	Prestación de servicios privados y servicios subsidiados por el municipio y por el Gobierno Federal.

* EJA: Educación para jóvenes y adultos.

Fuentes: MEC, Secretaría Estadual de Educación de Sao Paulo y Secretaria Municipal de Educación de Guaruja.

Conforme el Art. 8° de la LDB de 1996, la Unión tiene como responsabilidad establecer y coordinar la política nacional de educación, para lo cual debe, según el Art. 9° de la misma Ley:

“Formular el Plan Nacional de Educación; organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales del sistema federal de educación; prestar asistencia técnica y financiera a los Estados, Distrito Federal y Municipios para el desarrollo de sus sistemas de educación y la atención prioritaria a la escolaridad obligatoria; establecer, en colaboración con los Estados, Distrito Federal y Municipios, las competencias y directrices para la educación preescolar, básica y media, que darán norte a los currículos y sus contenidos mínimos...; recolectar, analizar y diseminar informaciones sobre la educación; garantizar el proceso nacional de evaluación del rendimiento escolar con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza”.

De esta forma, el rol del gobierno federal, a través del Ministerio de Educación, es fundamentalmente cumplir con *“funciones normativas, redistributivas y supletivas en relación a las demás instancias educacionales”*. Las funciones normativas se refieren a la orientación y conducción de la política de educación del país y a la definición de las directrices y parámetros curriculares nacionales. Y las funciones redistributivas y supletivas que están relacionadas con el auxilio y subsidio que el gobierno nacional debe prestar a las demás esferas gubernamentales.

En referencia a la financiación de la educación, de acuerdo con la LDB de 1996, los recursos pueden provenir de diversas fuentes:

- La Constitución Federal determina que la Unión debe, en lo mínimo, aplicar 18% (excluidas las transferencias), y los Estados, el Distrito Federal y los municipios, 25% del total de ingresos resultante de impuestos, para la manutención y desarrollo del sistema educativo público;
- La Constitución Federal también establece que los municipios deben destinar el 25% de sus ingresos propios a la educación. Además, los municipios cuentan con las transferencias que el FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) hace a los Municipios para que éstos inviertan en el sistema de educación básica;
- Transferencias constitucionales y otras transferencias;
- Otras contribuciones sociales;
- Incentivos fiscales y, de otros recursos previstos por ley, y
- Recursos externos provenientes de organizaciones como la UNICEF, la UNESCO y el PNUD a través de acciones de cooperación como proyectos y programas direccionados a mejorar la calidad y cobertura de la educación, además de los préstamos internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.

4.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN EN EL MUNICIPIO DE GUARUJÁ

El sistema de educación brasileiro es altamente descentralizado, una vez que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios tienen libertad y autonomía para formular, planificar, dirigir y ejecutar acciones y políticas en los niveles y modalidades de educación del cual cada uno es responsable, siempre y cuando se rijan y se articulen con la legislación, directrices y parámetros de educación definidos a nivel nacional. No obstante, cada esfera gubernamental puede adaptar dichas políticas nacionales conforme las prioridades y necesidades de cada región. Es en este contexto que en Brasil se ha venido generando un proceso de municipalización de la Educación Fundamental. Sin embargo, es de anotar que aun cuando se ha avanzado bastante en este proceso, muchos municipios continúan sin asumir plenamente esta responsabilidad, siendo los Estados quienes todavía mantienen una parte importante de la oferta del sistema de educación fundamental, como es el caso de Guarujá.

Por su parte, como ya fue mencionado en el punto 4.1, los Estados tienen responsabilidad sobre la educación fundamental obligatoria y la educación media, mientras el Ministerio de Educación del Brasil es la máxima autoridad en materia de enseñanza superior, principalmente por medio del Consejo Federal de Educación. En cuanto a las responsabilidades propias de los municipios, sus atribuciones se encuentran en la educación preescolar y en la educación fundamental obligatoria. No obstante, la Enmienda Constitucional N° 14 del 12 de septiembre de 1996 expresa así mismo que la educación fundamental obligatoria es responsabilidad compartida entre los Estados y los Municipios, de tal modo que las Alcaldías, a través de sus Secretarías de Educación, tienen la posibilidad de decidir integrarse al sistema estadual de enseñanza y componer en conjunto un sistema único de educación básica.

La Ley de Directrices Básicas – LDB de 1996, establece así mismo y de forma clara que los municipios tienen, incluso, la competencia para organizar sus propios sistemas de educación, independientemente de la supervisión federal o estadual. Adicionalmente, con el nuevo sistema de financiación de la educación en Brasil se ha podido organizar la contribución de cada una de las instancias de gobierno en la manutención de la educación fundamental. En ese sentido, los Municipios tienen la competencia de mantener programas de educación preescolar y de educación fundamental con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado. Cada municipio, de acuerdo con la LDB de 1996, tiene entonces dos opciones a considerar para organizar su sistema de educación: (a) instituir su propio sistema de educación o, (b) integrarse al sistema estadual de educación y componer con el Estado, en el ámbito de su territorio, un sistema único de educación básica. La opción que elija el municipio debe ser explicitada en el plan de educación que éste formule.

El Art. 11° de la LDB de 1996 establece así mismo que los municipios tienen las siguientes competencias en el ámbito de la educación:

- i. Organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales de sus sistemas de educación, integrándolos a las políticas y planes educativos de la Unión y de los Estados;
- ii. Ejercer acción redistributiva en relación a sus escuelas;
- iii. Emitir normas complementarias para su sistema educativo;
- iv. Autorizar, acreditar y supervisar los establecimientos de su sistema educativo;
- v. Ofrecer la educación preescolar, y, con prioridad, la educación fundamental. Los Municipios pueden actuar en otros niveles y modalidades educativas solamente cuando cumplan con el atendimento pleno de las necesidades de su área de competencia y con recursos por encima de los porcentuales mínimos vinculados por la Constitución Federal para la manutención y desarrollo de la educación. Debido a que Guarujá tiene 100% de cobertura en educación fundamental, se le permite ofrecer por tanto educación EJA y técnica-profesional. Esta última en cooperación con el Estado.

El Cuadro 5 muestra la manera como se encuentra distribuido el sistema municipal de educación de Guarujá.

Cuadro 5. Matriz de Responsabilidades de la Educación en el Municipio de Guarujá

Dependencia	Nivel y/o Modalidad	Responsable Administrativo
Alcaldía de Guarujá	Educación Preescolar Educación Fundamental Obligatoria Educación para Jóvenes y Adultos (EJA) Educación Técnica-Profesional Educación Especial	Secretaría Municipal de Educación
Estado de Sao Paulo	Educación Fundamental Obligatoria Educación Media Educación para Jóvenes y Adultos (EJA) Educación Técnica-Profesional Educación Especial	Secretaría de Educación del Estado
Iniciativa Privada	Educación Preescolar Educación Fundamental Educación Media Educación Técnica-Profesional Educación Especial Educación Superior	Diversas instituciones privadas

Fuente: Elaboración propia.

Según el Censo Escolar 2011 realizado por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), en Guarujá hay en total 79.276 alumnos matriculados en los niveles y modalidades de educación preescolar, fundamental, media, técnica-profesional, EJA y educación especial. Las matrículas están distribuidas entre escuelas estaduais, municipales y privadas. El Cuadro 6 muestra de forma detallada el número de alumnos matriculados tanto por nivel y modalidad de educación como por dependencia:

Cuadro 6. Alumnos Matriculados en Escuelas del Municipio de Guarujá por Nivel y Modalidad de Educación (Matrícula inicial) – 2011

Dependencia	Preescolar	Fundamental	Media	Técnica-Profesional	EJA	Especial	Total
Escuelas Municipales	7.555	22.640	0	711	2.673	610	34.189
Escuelas Estado de Sao Paulo	0	19.631	11.202	543	2.644	60	34.080
Escuelas Privadas	4.092	4.949	927	961	0	78	11.007
Total	11.647	47.220	12.129	2.215	5.317	748	79.276

Fuente: INEP. Censo Escolar 2011.

Son varios los órganos e instituciones que participan directamente en la planificación, gestión y control del sistema de educación en el Municipio de Guarujá. Dichas organizaciones pertenecen al orden administrativo público, a la iniciativa privada y a grupos de movilización social democrática que se han organizado en pro por la educación y que han sido promovidos desde el Gobierno Federal. Precisamente el inciso VIII del Art. 3º de la LDB de 1996 hace explícita “*la gestión democrática de la enseñanza pública*”. Es por esta razón que en Guarujá, como en casi todos los municipios del Brasil, se han conformado Consejos Municipales de Educación; Consejos Escolares; Consejos de Alimentación Escolar y el Consejo del Fundeb. Estos órganos buscan democratizar la discusión, planificación, gestión y decisiones en torno a la educación con el fin siempre de encontrar los mecanismos para ampliar la cobertura, mejorar la calidad, velar porque el acceso a la escuela sea para todos sin ningún tipo de discriminación, y financiar el sistema de educación. A continuación se explica la función que cumple cada uno de estos órganos e instituciones.

- **Secretaría Municipal de Educación de Guarujá**

En la Alcaldía de Guarujá, la responsable por administrar la red municipal de educación es la Secretaría Municipal de Educación (Seduc), la cual define las políticas municipales de educación y establece, a través del Plan de desarrollo Municipal de Educación, las prioridades, estrategias y acciones necesarias para enfrentar los problemas referentes a la educación en el municipio y, además, cumplir con sus compromisos definidos por ley. Específicamente, la Ley N° 3.856 de octubre de 2010, que define la macroestructura organizativa de la Alcaldía Municipal de Guarujá, en el Art. 16 establece que la Seduc debe cumplir principalmente las siguientes atribuciones:

- i) Formular, ejecutar y evaluar las políticas municipales de educación;
- ii) Estructurar, implantar y gerenciar el sistema de educación municipal en todas las modalidades de responsabilidad de la administración municipal de Guarujá, siempre y cuando garantice el acceso, permanencia y calidad;

- iii) Formular, promover y ejecutar programas que permitan mejorar la cobertura y la calidad de la educación técnica-profesional y superior en el Municipio;
- iv) Estructurar, implantar y gerenciar programas y acciones que busquen la integración socioeducativa de la población, incentivando la articulación escuela-comunidad;
- v) Gerenciar los recursos del “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” (FUNDEB);
- vi) *Coordinar, orientar y acompañar la elaboración y la ejecución del Plan Decenal de Educación;*
- vii) Promover, ejecutar y evaluar, en articulación con los órganos afines, los programas y acciones de cualificación y valorización de los funcionarios y profesionales de la educación pública municipal;
- viii) Planificar, ejecutar y controlar programas de alimentación escolar, transporte, material didáctico y demás actividades de suplementación y asistencia escolar;
- ix) Administrar el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura física y unidades que componen la red pública municipal de educación;
- x) Estructurar y mantener actualizado el sistema de información del Sistema Municipal de Educación, en articulación con los órganos estatales y federales;
- xi) Articularse con las demás Secretarías de la Alcaldía para la planificación, ejecución y evaluación de programas y acciones que requieran de coordinación interinstitucional para garantizar su eficacia y economía de los recursos públicos;
- xii) Realizar acciones de captación de recursos que permitan la viabilidad del financiamiento de los programas y acciones dentro de su competencia.

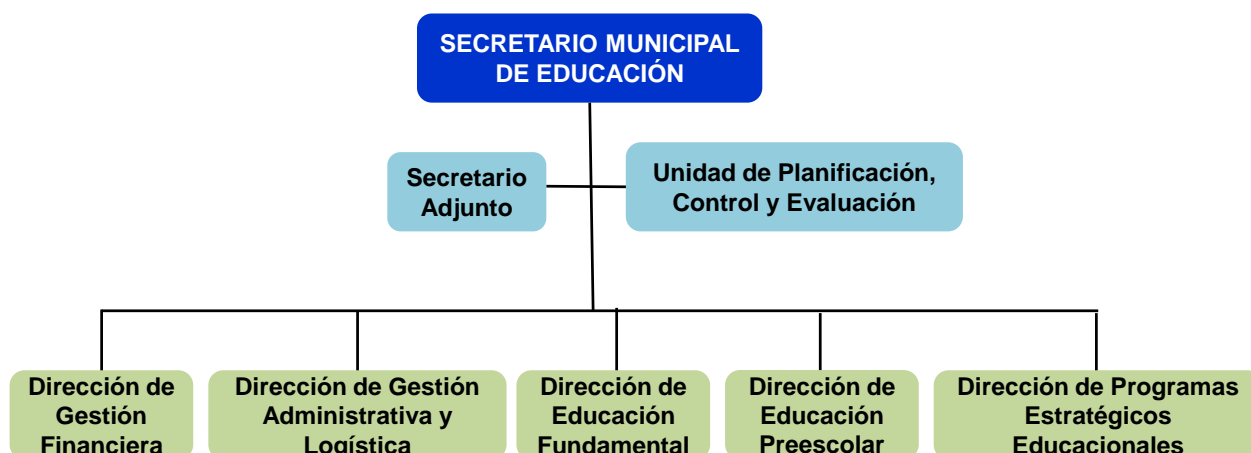
Por su parte, la Seduc está a cargo de:

- 13 Núcleos de Educación Preescolar (NEIM's);
- 19 escuelas municipales de educación preescolar;
- 26 escuelas de educación fundamental;
- 6 centros de actividad educacional comunitaria (CAEC) y,
- 6 bibliotecas municipales.

Según el Censo Escolar 2011, el Gobierno Municipal, a través de la Seduc, tiene a su cargo el 42,5% de la matrícula de la Educación Básica en el Municipio (educación preescolar y fundamental); el 50,3% del EJA; el 32,1% de la educación técnica-profesional y el 81,6% de la educación especial.

En la Figura 13 se muestra la estructura organizacional de la Secretaría de Educación de Guarujá.

Figura 13. Estructura organizativa de la Seduc



Fuente: Documento Decreto N° 9205 de 31/01/2011, Alcaldía de Guarujá.

- **Secretaria de Educación del Estado de Sao Paulo**

La Secretaria de Educación del Estado de Sao Paulo (SEE) planifica, dirige, ejecuta y evalúa acciones referentes a la promoción de la educación en todos los 645 municipios del Estado en todos los niveles y modalidades de educación, aunque constitucionalmente y por la Ley de Directrices Básicas de 1996, sus competencias principales están sobre la educación fundamental y la educación media. En Guarujá ejerce responsabilidad sobre educación fundamental, educación media, educación técnica-profesional, educación de jóvenes y adultos (EJA) y educación especial. Sin embargo, debido al proceso de descentralización de la educación promovida actualmente a nivel nacional, el Estado de Sao Paulo está traspasando responsabilidades al Municipio en lo referente a la educación fundamental. De tal forma, que en el Plan Decenal de Educación 2012/2021 de Guarujá una de las metas estratégicas definidas es que a 2021 se haya dado efectivamente el 100% de la municipalización de la educación fundamental.

De acuerdo con el Censo Escolar 2011, el Estado de Sao Paulo tenía a su cargo el 41% de la matrícula de la educación fundamental en Guarujá (porcentaje que cada año continúa cayendo por causa de este proceso de municipalización); 93% de la educación media; 49,7% del EJA; 24,5% de la educación técnica-profesional y el 8% de la educación especial.

- Consejo Municipal de Educación

La Seduc, en el ejercicio de sus funciones educacionales, cuenta con la colaboración del Consejo Municipal de Educación – CME. El CME, vinculado a la Seduc, fue creado por la Ley Municipal N° 2.546 del 7 de julio de 1997. Es un órgano colegiado que cumple fundamentalmente tres funciones: (1) de carácter consultivo, cuando actúa como mediador entre la sociedad civil y el Gobierno Municipal con el objetivo principal de ampliar el espacio político de discusión sobre la educación para la elaboración e implementación de la política municipal de educación; (2) de carácter normativo, cuando fija doctrinas y normas en general y, (3) de carácter deliberativo, cuando decide cuestiones relacionadas con la educación. En este sentido, el CME se constituye en un instrumento de democratización de la gestión del sistema municipal de educación, en el cual participan 22 miembros representantes del Poder Ejecutivo Municipal; de los profesores y administradores de las redes estadual, municipal y privada; de los estudiantes de la educación fundamental y media; de los padres de alumnos y del sindicato de funcionarios públicos de la Alcaldía de Guarujá.

De acuerdo con dicha Ley Municipal, el CME de Guarujá tiene las siguientes principales atribuciones:

- i) Participar de la elaboración y aprobar el Plan Municipal de Educación;
- ii) Fijar directrices para la elaboración del regimiento, calendario y currículo de las escuelas, cuando se le delegue la competencia por órganos superiores;
- iii) Fiscalizar y opinar sobre la aplicación de recursos para el mantenimiento y desarrollo de la educación del Municipio, provenientes de la Unión, del Municipio y de otras fuentes;
- iv) Velar porque se garanticen las oportunidades de educación para todos en igualdad de condiciones;
- v) Diagnosticar evasión, retención y calidad de la educación de las escuelas, proporcionando alternativas de solución;
- vi) Definir mecanismos que promuevan la integración escuela y comunidad;
- vii) Establecer, en conjunto con el Poder Ejecutivo Municipal, las directrices de la Política Educativa del Municipio, y
- viii) Formular objetivos y trazar directrices para la organización del sistema de educación del Municipio.

- Consejos Escolares

Los Consejos Escolares están constituidos por representantes de los padres de familia, estudiantes, profesores, funcionarios de la alcaldía, miembros de la comunidad local y el director de la escuela. Dichos miembros del Consejo son elegidos en cada escuela pública del Municipio a través del establecimiento previo de reglas transparentes y democráticas. El papel del Consejo Escolar es participar de la gestión administrativa, discutir el proyecto pedagógico con la dirección de los profesores, fiscalizar la aplicación

de los recursos destinados a la escuela, velar por el mantenimiento de la escuela y cuidar de la calidad de la enseñanza.

- Consejo de Alimentación Escolar

En Brasil existe, desde mediados del siglo pasado, el Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE, el cual garantiza, a través de la transferencia de recursos financieros, la alimentación escolar de los alumnos de la Educación Básica (educación preescolar, fundamental y media) y del EJA, matriculados en las escuelas públicas o en instituciones filantrópicas. El Gobierno Federal transfiere los recursos a los Estados y a los Municipios conforme el Censo Escolar realizado el año inmediatamente anterior al del atendimiento. Este Programa es monitoreado y fiscalizado por la sociedad a través de los Consejos de Alimentación Escolar – CAEs y otras instituciones públicas.

Es así que mediante Ley N° 3.888 de 2011, se crea en Guarujá el Consejo de Alimentación Escolar – CAE. Sus principales funciones, de acuerdo con el Art. 2° de esta Ley son, cuidar por la correcta aplicación de los recursos destinados a la alimentación de los alumnos en las escuelas públicas municipales y velar por la calidad de los alimentos y la aceptabilidad de los menús ofrecidos. Conforme el Art. 3° de la misma Ley, el CAE está compuesto por siete miembros, los cuales están distribuidos entre representantes del poder ejecutivo municipal, trabajadores de la educación, padres de alumnos (indicados por los Consejos Escolares), asociaciones de profesores y miembros de entidades civiles organizadas.

- Consejo Municipal de Acompañamiento y Control Social del Fundeb.

El Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) es un fondo de financiamiento para la educación creado por la Enmienda Constitucional No. 53 de 2006 con el fin de²⁰: (i) garantizar la vinculación de los recursos de la educación para la Educación preescolar, Fundamental y Media y la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), y (ii) definir un piso salarial nacional para los profesionales de la educación escolar pública.

Por disposiciones legales, todos los municipios deben crear un Consejo de Acompañamiento y Control Social para el Fundeb. La Alcaldía de Guarujá creó su propio Consejo por Ley municipal 9.424 de 1996. El Consejo está compuesto por cuatro miembros que representan los segmentos de la Secretaría Municipal de Educación, profesores y directores de las escuelas públicas, padres de alumnos y funcionarios de las escuelas públicas de educación fundamental. Entre sus principales funciones están la de acompañar y controlar la distribución, transferencia y aplicación de los recursos del Fundeb y supervisar la realización del Censo Escolar Anual²¹.

²⁰ Para más informaciones sobre el Fundeb, ver pág.web <http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>

²¹ El Censo Escolar es realizado anualmente por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgano adscrito al Ministerio de Educación de Brasil (MEC).

- Iniciativa Privada

Conforme el Censo Escolar 2011 del Ministerio de Educación, los particulares controlan el 14,1% de la matrícula de la educación básica en el Municipio; el 43,4% de la educación técnica-profesional y el 10,4% de la educación especial. Como se puede observar, la cobertura del sector privado en Guarujá sobre la educación básica es bastante baja, debido en buena parte a la escasa demanda por la educación particular que es costosa y, por otro lado, a la alta oferta del sector público que es gratuita, haciendo poco rentable la inversión privada en este nivel de educación en el Municipio. Este fenómeno es generalizado en todo el Brasil, con algunas excepciones de ciudades y regiones en que los niveles de ingreso familiar son bastante elevados como en ciudades del sur y sudeste del país donde se concentra la mayor riqueza económica brasileira.

- Instituciones de Educación Superior en el Municipio de Guarujá

En la ciudad existen únicamente tres Instituciones de Educación Superior – IES, todas de carácter privado: la Universidad de Riberão Preto (UNAERP); la Facultad de Guarujá de la Unión das Instituições Educacionais do Estado de São Paulo (UNIESP) y la Facultad Don Domênico.

De acuerdo con el Censo de la Educación Superior, divulgado por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) del Ministerio de Educación, en el año 2010 en el municipio se ofrecían 35 carreras a nivel de pregrado, en las cuales estaban matriculados 3.987 alumnos.

5. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROCESO DE MOVILIZACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE GUARUJÁ 2012/2021

5.1 LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA DE LARGO PLAZO A NIVEL NACIONAL Y DEL MUNICIPIO

5.1.1 Antecedentes de la Planificación Educativa de Largo Plazo a Nivel Nacional

Brasil intentó por más de 70 años formular un documento que orientara las acciones de la educación en el largo plazo. Después de muchas tentativas, los planes nacionales decenales lograron adquirir fuerza de ley a partir de la Constitución de 1988, cuando en el Art. 214 dispone que *“La ley establecerá el plan nacional de educación, de duración decenal...”* (Traducción de la autora). Por tanto, hasta entonces sólo se tiene referencia de los planes nacionales de educación PNE 2001/2010 y PNE 2011/2020. Sin embargo, en el 2007, el Ministerio de Educación lanza también el *“Plan de Desarrollo de la Educación – PDE 2022”* (Plano de Desenvolvimento da Educação). Es así que entran en vigor y al mismo tiempo dos tipos de planes de educación de largo plazo, es decir, los PNE y el PDE²².

El Plan Nacional de Educación – PNE, es una política de Estado en la que se definen las directrices y metas a ser cumplidas en un plazo de diez años para todos los niveles y modalidades de la educación. Y, el Plan de Desarrollo de la Educación – PDE, es un plan del gobierno federal que busca operacionalizar los PNE en un plazo de 15 años, procurando mejorar la calidad de la educación y fortalecer las inversiones, con prioridad en la Educación Básica (Preescolar, Fundamental y Media).

La planificación educativa de largo plazo en Brasil toma además fuerza a partir de la protocolización de acuerdos internacionales, como son la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, en Jontiem (Tailandia) en marzo de 1990, en la que se proclama la *“Declaración Mundial sobre Educación para Todos”*; posteriormente, en el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar (Senegal) en abril de 2000, denominado *“La Educación para todos: cumplir con nuestros compromisos colectivos”* y, por último, en el Encuentro de Ministros de Educación de América Latina y del Caribe en 2001, en Cochabamba (Bolivia), convocada por la Oficina Regional de la UNESCO.

Adicionalmente, los planes nacionales decenales de educación están respaldados legalmente por: (i) la LDB de 1996, la cual determina que el Gobierno Federal debe encaminar al Congreso Nacional el Plan Nacional de Educación, con directrices y metas

²² Ver “Histórico” en la Introducción del documento del PNE 2001/2010, en la pág. Web http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

para los diez años siguientes, conforme con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y (ii) la Enmienda Constitucional No. 53 de 2006, que crea el "Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB".

Los Planes Nacionales de Educación en Brasil con vigencia de 10 años, son documentos formulados en conjunto con representantes de las esferas públicas, privadas y de la sociedad civil en general relacionada con la educación en el país, convocados a través de múltiples seminarios y debates promovidos permanentemente por la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de los Diputados, el Consejo Nacional de Educación (CNE)²³ y mediante la movilización de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE)²⁴.

- El Plan Nacional de Educación, PNE – 2001/2010²⁵:

El PNE 2001/2010 fue aprobado por el Congreso Nacional a través de la Ley No. 10.172 del 9 de Enero de 2001 conforme con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y con el Plan Decenal de Educación para Todos (que nació a partir de la reunión de la UNESCO en Tailandia en 1993). El Plan trazó los rumbos para las políticas y acciones gubernamentales, fijando directrices, objetivos y metas por un periodo de diez años tanto para cada nivel y modalidad del sistema educativo brasileiro como para la gestión y financiamiento de la educación y para la formación y valorización del magisterio y todos los demás profesionales de la educación.

El PNE 2001/2010 representó un importante avance institucional, puesto que se constituyó en un instrumento de planificación de las acciones federales frente a todo lo referente a la educación en el país.

Los objetivos fundamentales del Plan eran mejorar y elevar el grado de escolaridad de la población; reducir las desigualdades sociales y regionales en la educación y democratizar la gestión de la enseñanza pública en las instituciones oficiales mediante la participación de los profesionales de la educación y de toda la comunidad escolar y local en la elaboración del proyecto pedagógico de las escuelas. En el PNE 2001/2010 se establecen como prioridades las siguientes:

²³ El Consejo Nacional de Educación – CNE, es un órgano colegiado del Ministerio de Educación creado por Ley 9.131 de 1995, compuesto por las Cámaras de Educación Básica y de Educación Superior. Sus finalidades son: (i) colaborar en la formulación de la política nacional de educación; (ii) ejercer atribuciones normativas, deliberativas y de asesoría al Ministerio de Educación; (iii) velar por la calidad de la enseñanza y el cumplimiento de la legislación educacional y, (iv) asegurar la participación de la sociedad en el mejoramiento de la educación en Brasil. Ver pág. web <http://portal.mec.gov.br>

²⁴ El CONAE es un espacio democrático abierto por el Poder Público para que toda la sociedad pueda participar del desarrollo de la educación nacional. Ver pág. web www.conae.mec.gov.br

²⁵ El texto integral de la Ley del PNE 2001/2010 se encuentra publicado en la pág. web http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

- Garantizar la enseñanza fundamental obligatoria de 9 años, garantizando su ingreso y permanencia en la escuela;
- Garantizar la enseñanza fundamental a todos aquellos que no tuvieran acceso en la edad apropiada o que no hayan podido finalizar sus estudios;
- Ampliar la cobertura de la educación preescolar, media y superior;
- Valorizar a los profesionales de la educación garantizando la formación inicial y continuada, adecuadas condiciones de trabajo y salario digno, y
- Desarrollar sistemas de informaciones y de evaluación en todos los niveles y modalidades de enseñanza.

Posteriormente, a finales de 2010 el Ministerio de Educación realiza una evaluación del PNE 2001/2010 con el propósito de verificar el grado de cumplimiento de las metas propuestas (el monitoreo y evaluación periódica del PNE fue prevista ya en el Art. 3º del documento del Plan). Como conclusión, en el documento del *“Balance del Plan Nacional de Educación”*²⁶ se verifica que la gran mayoría de los Municipios y Estados no elaboraron sus correspondientes planes decenales y, por tanto, no implementaron los objetivos trazados en el PNE. Además, se revisan las 295 metas agrupadas en las cinco prioridades del PNE, y se verifica que los resultados alcanzados no son muy satisfactorios, y sólo algunas metas fueron cumplidas a cabalidad. Por ejemplo, una de las metas era “Erradicar el analfabetismo hasta 2010” pero, en 2009 el índice de analfabetas absolutos alcanzaba aun el 9,7%. Sin embargo, sí se logró cumplir la meta “Implantar la Enseñanza Fundamental de 9 años”, puesto que se consiguió que el ingreso a la escuela primaria fuera a los 6 años de edad.

A partir de esta evaluación, la Conferencia Nacional de Educación – CONAE, discutió nuevamente en 2010 los rumbos que el país debía tomar frente al sistema de educación. Producto de estas discusiones fueron definidas las directrices que dieron origen al Plan Nacional de Educación, PNE 2011/2020.

- El Plan Nacional de Educación, PNE – 2011/2020²⁷:

Lamentablemente, a Junio de 2012 cuando la autora está elaborando este trabajo de grado, el PNE 2011/2020 aún no ha sido aprobado por el Congreso Nacional, aunque fue entregado por el MEC con referencia de Ley No. 8.035 del año 2010. El documento del Plan se basa en las siguientes premisas (p. 63-64):

- Universalización de la educación básica pública;
- Expansión de la oferta de la educación superior, con relevancia la pública;

²⁶ La evaluación puede ser revisada en el documento “Balanço do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2010”, en la pág. Web <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/pne-plano-nacional-de-educacao-537431.shtml>

²⁷ El texto integral de la Ley del PNE 2011/2020 se encuentra publicada en la pág. Web: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/projeto-de-lei-do-plano-nacional-de-educacao-pne-2013-2001-2020>

- Garantía de estándares de calidad en todas las instituciones de educación;
- Educación gratuita para el estudiante en cualquier nivel, etapa o modalidad de la educación, en los establecimientos públicos oficiales;
- Gestión democrática de la educación y control social de la educación;
- Respeto y atención a las diversidades étnicas, religiosas, económicas y culturales;
- Excelencia en la formación y en la valorización de profesionales de la educación, y
- Financiamiento público de las instituciones públicas.

A partir de estas premisas, el PNE 2011/2020 se estructura en directrices, metas y estrategias. En el Art. 2º del Plan se definen las siguientes 10 Directrices (Pág. 19):

- Erradicación del analfabetismo;
- Universalización de la atención escolar;
- Superación de las desigualdades educativas;
- Mejoramiento de la calidad de la enseñanza;
- Formación para el trabajo;
- Promoción de la sustentabilidad socio ambiental;
- Promoción humanística, científica y tecnológica del país;
- Establecimiento de la meta de aplicación de recursos públicos en educación como proporción del producto interno bruto;
- Valorización de los profesionales de la educación; y
- Difusión de los principios de la equidad, del respeto a la diversidad y la gestión democrática de la educación.

De acuerdo con las anteriores directrices, se definieron 20 metas para cada etapa y modalidad de educación, que deberán ser cumplidas hasta el año 2020.

5.1.2 Antecedentes de la Planificación Educativa de Largo Plazo en Guarujá

Hasta la formulación del actual Plan Decenal de Educación Municipal 2012/2021, nunca antes en la historia de la planificación del Municipio de Guarujá se había elaborado un plan educativo de largo plazo. El municipio sólo tiene como experiencia de planificación de la educación la elaboración de los planes plurianuales elaborados específicamente para orientar la gestión de la educación del ejecutivo municipal. Y aun cuando ya el Plan Nacional de Educación 2001/2010 contemplaba en el Artículo 2º que *“...los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán, con base en el Plan Nacional de Educación, elaborar planes decenales correspondientes”* (Traducción de la autora), el Municipio no lo hizo.

Posteriormente, el Plan Nacional de Educación 2011/2020, en el Artículo 8º establece nuevamente que: *“Los Estados, el Distrito y los Municipios deberán elaborar sus correspondientes planes de educación,....en consonancia con las directrices, metas e estrategias previstas en el PNE 2011/2020, en el plazo de un año contado a partir de la*

publicación de esta Ley” Además, define también en el Art. 7º que el logro de las metas del Plan Nacional y la implementación de las estrategias es una responsabilidad conjunta entre el Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

La actual alcaldesa de Guarujá, María Antonieta de Brito, que ejerció la carrera de magisterio durante 18 años en una de las principales escuelas de la ciudad hasta ser electa para la alcaldía en 2008, entendió la necesidad de la construcción de un plan decenal de educación en el Municipio, fundamentada en gran parte por el mandato del Plan Nacional de Educación, aunque también consciente de que era necesario elaborar una agenda para el mejoramiento de la educación de forma amplia y participativa con la sociedad civil, los poderes públicos municipal, estadual y federal y todas las entidades representativas relacionadas con la educación formal y no formal. Es así que instituye el Decreto 8.967 de 1º de julio de 2010, que crea el *Foro Permanente del Plan Decenal Municipal de Educación*, con el cual comienza todo el proceso de formulación del Plan Decenal de Educación del Municipio, PDEG 2012/2021.

– **El Plan Decenal de Educación de Guarujá, PDEG 2012/2021**

El Plan Decenal de Educación de Guarujá es el documento referencia de largo plazo de la política de educación municipal, en el cual se presentan las estrategias que deben ser llevadas a cabo en los próximos 10 años para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación pública y privada, y fortalecer su sistema de financiamiento.

El Plan fue concebido a partir de un proceso participativo y democrático, y se basa en la premisa de *“contribuir al desarrollo de una educación centrada en el ser humano, procurando potenciar las capacidades y ampliar las libertades de sus ciudadanos, para de este modo, mejorar tanto su calidad de vida como reducir las desigualdades y la exclusión”* (p. 12, PDEG, 2012/2021) (Traducción de la autora).

La formulación del Plan se hizo con base en los postulados de la Constitución de Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1996 (LDB), las regulaciones y directrices de la política nacional de educación, establecidas en el PNE 2011/2020 y en el Plan de Desarrollo de la Educación, PDE 2022. El documento del Plan Decenal de Educación de Guarujá contiene la visión de la educación para el 2021 y los valores, principios y directrices que dan orientación a la construcción de los macroobjetivos, metas estratégicas y operaciones del Plan Decenal. En el Capítulo 6 del presente documento se presentará el contenido general de este Plan.

5.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROCESO DE MOVILIZACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN EN GUARUJÁ 2012/2021

El *Foro Permanente del Plan Decenal Municipal de Educación* se constituye en el punto de partida para la elaboración del Plan educativo de largo plazo del Municipio (PDEG 2012/2021). Por tanto, su función central fue elaborar el Plan Decenal de Educación mediante el debate de los problemas, el establecimiento de directrices y objetivos y la formulación de estrategias de acción. Además, debe, de forma periódica, hacer seguimiento y evaluación a dicho Plan. En el Foro tienen asiento diversas instituciones gubernamentales y particulares de la educación; Consejos Escolares; docentes; sindicato de profesores; gremios estudiantiles; el Consejo de Alimentación Escolar; el Consejo Municipal de Acompañamiento y Control Social del Fundeb; el Consejo de los Derechos del Niño y el Adolescente; asociaciones de padres; asociaciones de vecinos, y organizaciones no gubernamentales. Para la organización de los debates y las decisiones, el Foro fue dividido en 11 Cámaras Sectoriales: educación preescolar; educación fundamental; educación para jóvenes y adultos; educación especial; educación media y técnica-profesional; educación superior; formación de los profesionales de la educación y valorización del Magisterio; financiamiento y gestión; relaciones ético-raciales y diversidad de género; prevención y Salud, y educación ambiental e Inclusión digital.

Adicionalmente, la alcaldesa constituye también en el año 2010 dos equipos de trabajo conformados por funcionarios de la Secretaría de Educación a fin de dar apoyo al Foro Permanente en la formulación del Plan Decenal de Educación. El primero es el *Núcleo Coordinador*, conformado por cinco técnicos que tenían como función colaborar en la articulación y apoyo organizativo y logístico de las actividades necesarias para la formulación del Plan Decenal. Así mismo, el Núcleo Coordinador, con asesoría de la empresa de consultoría en la cual, como ya se mencionó, labora la autora, tuvo como responsabilidad ofrecer el soporte metodológico para la elaboración del Plan. El segundo equipo es el *Grupo de Trabajo*, que tuvo como función la investigación para la elaboración del documento de evaluación de los avances de la educación en el sistema municipal de educación entre los años 2000 y 2010. Documento que sirvió de apoyo para la discusión de los problemas y tendencias de la educación en el Foro Permanente.

De otro lado, buscando que la participación de la sociedad en la formulación del Plan Decenal fuera mucho más amplia, la Secretaría Municipal de Educación desarrolló y puso en operación el sitio web www.guarujapelaeducacao.com.br. Estudiantes, padres de familia y la ciudadanía en general tuvo la oportunidad de participar a través de este sitio expresando sus ideas y lanzando propuestas para la elaboración del Plan. El sitio web también fue creado con el fin de informar sobre los avances del Plan y exponer los documentos producidos por el Foro Permanente.

Para poder dar inicio a las actividades de la formulación del Plan, el Núcleo Estratégico, con apoyo de la empresa de Consultoría, impartió una capacitación a los miembros de las 11 Cámaras Sectoriales del Foro en los elementos centrales de la metodología de la planificación prospectiva que sería aplicada (Ver Figura 14 sobre momentos importantes del Foro Permanente).

Luego de esta capacitación, y durante dos meses, las Cámaras Sectoriales realizaron varias reuniones de trabajo donde fueron intensamente debatidos los problemas y temas concernientes a todo el sistema de educación en el Municipio. Como resultado, los miembros del Foro Permanente llegaron a varios consensos básicos con respecto a la Visión de la Educación para 2021, y los valores, principios y directrices que guiaron posteriormente la definición de los objetivos, metas y operaciones o estrategias de acción que orientarán el desarrollo de la educación durante una década.

Figura 14. Momentos del Foro Permanente del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021



Fuente: Fotos tomadas por la autora durante, (1) la posesión del Foro Permanente el 03 de agosto de 2011 y, (2) las jornadas de capacitación al Foro sobre la metodología de prospectiva.

Se destaca también la realización de la Conferencia Municipal de Educación el día 14 de octubre de 2011, promovida por la Alcaldía y en la que participaron 108 profesores de Guarujá. En la Conferencia se analizaron las formulaciones propuestas por el Foro Permanente y se hicieron enmiendas al texto base del PDEG 2012/2021.

Los relatores nombrados por el Foro, junto con dos representantes del Núcleo Estratégico y del Grupo de Trabajo, y en coordinación metodológica con la empresa de Consultoría, se dieron a la tarea de estructurar e integrar el documento final del Plan Decenal. El documento del Plan ya fue lanzado oficialmente por la Alcaldesa de Guarujá y se encuentra en proceso de aprobación del Concejo Municipal a fin de que se constituya en ley y sea de obligatorio cumplimiento (Ver publicación del lanzamiento en la Figura 15).

Figura 15. Publicación sobre el Lanzamiento Oficial del Plan Decenal de Educación de Guarujá por la Alcaldesa del Municipio

7 A 13 DE JULHO DE 2012

Geral

A ESTÂNCIA PÁGINA 5

EDUCAÇÃO

Guarujá é a primeira do Brasil a traçar metas para os próximos dez anos

"Hoje é um grande marco na história de Guarujá, pois nos tornamos os pioneiros em traçar o planejamento educacional dos próximos dez anos, garantindo as necessidades dos alunos, pais e professores". Foi destacando essas diretrizes, que a prefeita Maria Antonieta de Brito iniciou sua fala durante a cerimônia de entrega do Plano Decenal da Educação para o decênio 2012/2021, realizada na última quarta-feira (4), no Paço Municipal Moacir dos Santos Filho.

Esta é a primeira vez que a Administração Municipal tem um documento em mãos, que possibilita a garantia do direito constitucional à educação, implementando medidas de maneira planejada e a partir de um diagnóstico de necessidades.

Elaborado por funcionários municipais da educação e pela

sociedade civil organizada, o Plano foi apresentado aos educadores, gestores da rede municipal de ensino e autoridades locais, como o vereador Cândido Garcia Alonso; a ex-secretária de Educação de Santos, Suely Maia; a secretária de Educação de Bertioga, Antonia Aparecida Malafatti Matos; a dirigente regional de ensino, Dulce Regina de Carvalho Ceneviva; e do presidente do Conselho Municipal de Educação, José Edmur Boteon.

"A barreira da escola foi rompida a partir de hoje. Depois de dois anos e meio de muito trabalho, pudemos avançar a educação de Guarujá a um nível que jamais foi atingido. Agora enviaremos o nosso Plano à Câmara de Vereadores para a aprovação e posteriormente virar lei", explicou Antonieta.

O Plano Decenal da Educação de Guarujá apresenta propostas fundamentais em levantamentos e processamentos dos indicadores educacionais do Município, disponibilizados no Censo Escolar do Ministério da Educação, no Índice de Educação Básica (Ideb), no Censo Demográfico 2010 do IBGE e demais fontes oficiais de caráter federal, estadual e municipal.

Segundo a secretária de Educação, Priscilla Bonini, "nestes últimos três anos e seis meses, várias ações foram realizadas que possibilitaram colocar a educação de nosso município em um patamar mais elevado. Destaca-se que as matrículas, na faixa etária de zero a três anos, que corresponde à etapa da creche, foram triplicadas na atual gestão municipal. E o aten-



O Plano Decenal de Educação será encaminhado ao Legislativo para aprovação

dimento da pré-escola sofreu ampliação considerável, tendo em vista o atendimento de

100% da demanda manifestada por vagas para crianças com cinco anos de idade.

Outro aspecto relevante a ser citado diz respeito aos grandes avanços tecnológicos e na área de telecomunicações alcançados pela humanidade e seu impacto em todo o processo educacional. Diante de tais avanços, tornou-se prioridade de Governo a modernização do processo de ensino-aprendizagem através da disponibilidade dos mais avançados recursos para as Unidades Escolares e a preparação dos profissionais da educação para lidar com os mesmos.

A entrega do Plano Decenal vem coroar todo um trabalho de gestão municipal que contribuiu para a melhoria dos indicadores educacionais do município. O Plano Decenal de Guarujá é pioneiro, projeta ações e metas estratégicas para nossa cidade nos próximos dez anos.

Fuente: Journal A Estância de Guarujá, 7 a 13 de Julho de 2012, No. 5.027, año 62, p. 5

6. METODOLOGÍA PROSPECTIVA APLICADA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DE GUARUJÁ

6.1 FUNDAMENTOS METODOLOGICOS PARA EL DISEÑO PROSPECTIVO DEL PLAN DECENAL: ARTICULACIÓN DE LA PROSPECTIVA CON LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

El método prospectivo aplicado en la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá (PDEG) es el resultado de la articulación de las metodologías prospectivas propuestas por Michel Godet (1994, 1997) y Kees van der Heijden (2005)²⁸ y la metodología de la planificación estratégica situacional propuesta por Carlos Matus (1987, 1993, 2000). La autora, junto con el consultor Luis C. Burbano (Burbano & Ramírez, 2010), desarrollaron, a partir de la revisión y estudio de los conceptos y técnicas de la prospectiva y la planificación estratégica situacional y con base en sus experiencias de varios años en el área de la consultoría a varias organizaciones públicas, una *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva*²⁹ adecuada al sector público, específicamente al tema de la educación para un municipio concreto. Este método se concibió teniendo el máximo cuidado en su coherencia y consistencia, y considerando que la prospectiva y la planificación estratégica situacional son teorías y herramientas complementarias y no alternativas.

Esta adaptación para el desarrollo de una nueva propuesta metodológica se basa en tres hechos. El primero, es que los métodos de prospectiva no pueden ser estándares rígidos que sirven para cualquier tipo de problema y en cualquier situación que se desea planificar el futuro. Como afirma J. Medina (2000), *“Como línea general, la idea es adaptar las herramientas a la naturaleza de los problemas y no tanto seguir utilizando los viejos métodos para toda ocasión”* (p. 25). El segundo hecho, es que la caja de herramientas de Godet y el método de Heijden, como ellos mismos sostienen, están orientados *“en primera instancia”* a la empresa privada, aunque también puede ser utilizada en la prospectiva territorial³⁰. (2007, p. 24). El caso de la elaboración del Plan Decenal de Educación de Guarujá estaba dirigido a enfrentar un problema

²⁸ Heijden propone el método de la planificación por escenarios a partir de las propuestas de otros autores o, como él les llama, “pensadores influyentes”, destacando a F.E. Emery, E. L. Tris, Pierre Wack, Michel Porter, Arie De Geus, William Stern, David Kolb, entre otros. Su propuesta metodológica también es respaldada por su extensa experiencia de planificador y gestor durante 35 años en la Shell (Heijden, 2005, p. xviii).

²⁹ El documento original se encuentra en portugués como *“Guía Metodológico de Planejamento Prospectivo”* (Burbano, Luis C. & Ramírez Gloria P., 2010. Inédito).

³⁰ *“La Prospectiva Territorial es la prospectiva aplicada a los territorios, municipios, departamentos, zonas francas, distritos industriales, puertos, etc. con el fin de promover la competitividad y el desarrollo integral de los habitantes. Sirve para articular el territorio a las dinámicas globales a través de agendas regionales, planes de desarrollo local y regional, planes exportadores y de ordenamiento territorial”*. (Documento Visión Cali 2036. Bases Metodológicas y Conceptos. Santiago de Cali, diciembre de 2009, p. 3). Según Godet (2007), la prospectiva territorial puede aplicarse tanto a procesos de ordenamiento urbano como al desarrollo socioeconómico de un territorio.

específico del ámbito público. Y el tercer y último hecho se sustenta en que en la revisión hecha a diversas metodologías de prospectiva no se encontró ninguna técnica o instrumento potente de análisis de problemas que permitiera entender de forma sistémica e integral la complejidad del problema de la educación en Guarujá y fundamentar más adelante el plan estratégico de largo plazo.

Los dos últimos hechos representan limitaciones que debían ser superadas en el proceso metodológico prospectivo que se debía plantear para la formulación del Plan Decenal de Educación. En esta dirección, la planificación estratégica situacional proporcionaba aquellos elementos que debían ser considerados e incorporados en la nueva guía metodológica prospectiva, logrando así la integración con los métodos prospectivos propuestos por Godet (1994, 1997) y Heijden (2005).

Antes de explicar los elementos que constituyen la esencia de dicha integración entre ambos métodos, "prospectiva y planificación estratégica situacional", es necesario hacer algunas precisiones con respecto a la metodología en términos generales.

En el diseño de la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva* aplicada en el Plan Decenal de Educación de Guarujá, se buscó que su contenido posibilitara brindar a los actores involucrados en la formulación del Plan elementos sustanciales analíticos y propositivos para la exploración, análisis y estudio del futuro, tales como:

- i) Facilitar la articulación del diseño prospectivo del Plan Decenal con la planeación operacional de corto y mediano plazo;
- ii) Promover la activa participación de los actores así como mostrar su amplia experiencia y disponibilidad de conocimiento en el campo de la educación, especialmente en el municipio;
- iii) Estimular la creación de una visión o imagen deseada compartida sobre el futuro de la educación del municipio;
- iv) Estimular la capacidad para encontrar y formular los problemas raíces de la educación, elaborando un análisis retrospectivo a través de relaciones causa/efecto que permitan aumentar el conocimiento de la evolución pasada de la educación en el municipio hasta la actualidad;
- v) Ganar capacidad para leer el entorno y comprender las fuerzas motrices y tendencias de mayor peso que se están dando en el mundo y que están transformando la educación, específicamente con impacto en el municipio;
- vi) Ganar capacidad para explorar y anticipar los posibles futuros que se pueden desarrollar en el campo de la educación, teniendo en cuenta las diversas tendencias socioeconómicas, políticas, demográficas, culturales y tecnológicas, evitando así la especulación o previsión de futuros sin fundamento;
- vii) Promover el análisis de los potenciales impactos favorables y desfavorables que los posibles futuros estudiados pueden generar (oportunidades y amenazas), y

- viii) Estimular la formulación creativa de estrategias de acción alternativas por parte de los diferentes actores relacionados con la educación en el municipio, mediante la discusión abierta y la promoción del consenso.

El método de trabajo que se propuso aplicar para alcanzar los resultados prospectivos esperados es una mezcla de varias técnicas con atributos cuantitativos y cualitativos, pero que posibilitan fundamentar las interpretaciones, análisis, reflexiones y explicaciones del significado de los eventos pasados, presentes y futuros. Tales técnicas de participación y análisis de eventos son:

- *Retrospectiva*. Donde se elabora un análisis sobre lo que ocurrió en el pasado y sus implicaciones en el presente, mediante la recolección de información disponible y elaboración de un diagnóstico de la educación;
- *Paneles de expertos*. Un método donde personas con altos conocimientos y/o experiencia en un asunto específico analizan y buscan alternativas de solución de forma conjunta;
- *Toma de decisiones por consenso en grupos grandes*. Este tipo de técnica tiene como objetivo promover y generar una discusión generalizada y de forma participativa a fin de llegar a acuerdos y tomar decisiones respecto a un problema específico que interesa a todos³¹. Para los casos de planes prospectivos, se reúne a ciudadanos que representan diversos estamentos de la sociedad interesados en discutir y proporcionar sus puntos de vista sobre algún tema de interés y llegar a decisiones consensuadas. En general, estos grupos de personas son convocados por los dirigentes gubernamentales o por líderes locales. Como lo muestra el Cuadro 7, en general son siete los pasos que se siguen en el modelo básico de toma de decisiones por consenso en grupos grandes:

Cuadro 7. Pasos del Modelo Básico de Toma de Decisiones por Consenso

Paso 1	Paso 2	Paso 3	Paso 4	Paso 5	Paso 6	Paso 7
Definir el problema o asunto central	Discutir	Proponer alternativas	Identificar dudas o preocupaciones que las propuestas no satisfacen aun	Modificar la alternativa de forma colaborativa	Evaluar el grado de apoyo	Decidir o volver al Paso 2

Fuente: Adaptado del cuadro en la pagina web <http://consensusdecisionmaking.org/>

- *Brainstorming no estructurado*. Es una técnica de uso bastante común en la que se promueve el pensamiento creativo de las personas, pues en sesiones de trabajo se generan nuevas ideas de forma libre en torno a un tema específico de interés;

³¹ Para una explicación más detallada sobre el concepto y pasos de la técnica de toma de decisiones por consenso en grupos grandes, la autora recomienda las siguientes páginas web: <http://consensusdecisionmaking.org/> y <http://seedsforchange.org.uk/free/shortconsensus>

- *Talleres de futuros (Futures workshops)*. Es una técnica desarrollada originalmente en la década de los 70 por Robert Jungk³², en la que un grupo de personas se reúne durante un lapso de tiempo determinado previamente para generar nuevas ideas o soluciones a problemas sociales mediante la imaginación de futuros deseables. Los Talleres de Futuros resultan ser un método eficaz para la exploración del futuro que estimula tanto la participación individual como promueve el pensamiento colectivo de una forma estructurada y orientada, y
- *Revisión de estudios y literatura*. Es una técnica que permite explorar y conocer el entorno o sobre un tema concreto mediante la revisión de documentos de investigaciones teóricas y empíricas realizadas, pero que tienen gran relevancia para el diseño prospectivo de interés.

– Elementos Integradores de la Propuesta Metodológica Prospectiva

El proceso metodológico prospectivo diseñado por Ramírez & Burbano (2010) consiste de cuatro Momentos que permiten articular de forma coherente y consistente los métodos prospectivos de Godet (1994, 1997) y Heijden (2005) y la metodología de la planificación estratégica situacional de Matus (1987, 1993, 2000). Son cuatro Momentos Prospectivos fuertemente interrelacionados y cada uno compuesto por varias fases. Estos cuatro momentos prospectivos son:

- Momento Prospectivo I. Exploración Estratégica
- Momento Prospectivo II. Direccionalidad Estratégica
- Momento Prospectivo III. Análisis de la Situación Problemática
- Momento Prospectivo IV. Plan Estratégico de Largo Plazo

No obstante, antes de exponer de forma detallada dichos Momentos con sus Fases, es importante hacer algunas aclaraciones con respecto a los elementos que sustentan la construcción de la metodología.

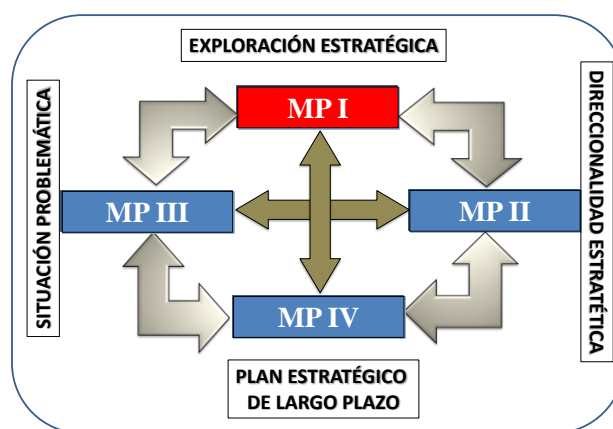
i) Como fue ya tratado en el Capítulo 2 sobre el Marco Conceptual, la noción de momento representa una circunstancia por la que atraviesa transitoriamente un proceso, sin indicar un inicio o fin definido. En este tipo de reflexión los momentos se encadenan simultáneamente formando un ciclo continuo, y en el proceso cada momento domina de forma temporal mientras pasa al siguiente (Matus, 1987). Los momentos se contraponen a las secuencias lineales ya que su dinámica necesariamente obliga a la retroalimentación continua. Esto es lo que sucede en los cuatro Momentos Prospectivos propuestos en la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva*.

Como se muestra en la Figura 16, aun cuando el proceso se centre en el Momento de la Exploración Estratégica (MPI), los otros tres Momentos siguen presentes sirviendo de

³² Ver Heino Apel: *The Future Workshop* en la pág. web: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2004/apel04_02.pdf

apoyo y determinando cada uno de ellos. Los problemas, amenazas y oportunidades que se destacan en la Exploración Estratégica alimentan el análisis de los problemas en el Momento de la Situación Problemática (MPIII). Pero a su vez en el MPIII se identifican otros problemas, amenazas y oportunidades que refuerzan el análisis de la Exploración Estratégica, obligando a volver al MPI a fin de profundizar el estudio. De otro lado, los problemas analizados y detectados en el Momento de la Situación Problemática (MPIII) suponen una confrontación de una realidad no satisfactoria con un análisis previo de lo que debería ser esa realidad en el futuro, es decir, anticipa de algún modo las estrategias que deberían componer el diseño del Plan Estratégico de Largo Plazo (MPIV). A su vez, la definición de la visión deseada que hace parte del Momento de la Direccionalidad Estratégica (MPII), orienta de antemano cuál debe ser el problema a ser analizado en la Situación Problemática (MPIII). En conclusión, aunque domine un Momento Prospectivo en el proceso de planificación de largo plazo, siempre los otros momentos continúan presentes alimentándose mutuamente.

Figura 16. Los 4 Momentos Prospectivos (MP)



Fuente: Elaboración propia.

ii) El otro elemento en la construcción de la metodología fue introducir la noción del *análisis situacional* en el proceso prospectivo. El análisis situacional, desde la perspectiva de la Teoría de las Situaciones planteada por Carlos Matus en su *Teoría del Juego Social* de la planificación estratégica pública, parte de la premisa que la “*realidad no es igual para todos. Ni de ella realizamos las mismas cosas*” (Matus, 2000, p. 139). Cada actor social elabora su propia explicación de la realidad a partir de sus preocupaciones e intereses, conociendo y formulando un modelo que comprenda su propia visión o perspectiva de ella. Esto significa identificar, analizar y priorizar problemas, amenazas y oportunidades desde el ámbito de acción de un actor definido y en “*un juego social que no ofrece iguales posiciones y ganancias para todos*” (Matus, 2000, p. 139). Cada actor social puede diseñar su propia explicación sobre una misma realidad, lo que quiere decir que pueden existir múltiples interpretaciones tantos actores sociales existan con interés o peso para intentar cambiarla. Esta definición de análisis

situacional contrasta claramente con el concepto tradicional de *diagnóstico*, una explicación que ignora o mezcla las explicaciones de los demás actores involucrados en el juego social, y nunca las diferencia (Matus, 1987).

Por tanto, cuando se habla de construir una explicación de la realidad de la educación no se está hablando de elaborar un diagnóstico o simplemente de la recolección de datos para informarse y adquirir o aumentar el conocimiento del entorno educativo, sino de la interpretación propia que el actor social hace de éstas informaciones y del conocimiento que obtiene mediante el análisis causal de las raíces del problema a fin de tomar decisiones que contribuyan al cambio de esa realidad negativa. Roth (2007) lo expresa así: *“La representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses.”* (p. 58). Esto significa que todos tienen una visión diferenciada de los problemas de acuerdo a la posición en que estén situados en el juego social y que cada actor toma decisiones basado en su propio *análisis situacional* de la realidad o de los problemas (Matus, 1993).

La explicación situacional que la Alcaldía de Guarujá hace de la realidad de la educación en el municipio envuelve el reconocimiento de problemas, amenazas y oportunidades que afectan de manera diferenciada a cada uno de los otros actores involucrados con la educación. La Alcaldía, como un actor social central en el municipio, hace un procesamiento o análisis causal situacional del problema de la educación para tomar decisiones que lleven a su enfrentamiento, postergación o tal vez hasta omisión de su foco de gobierno; pero sus decisiones también dependen de las posiciones que asuman los demás actores involucrados en la realidad problemática educativa. Es decir, del apoyo, oposición o hasta de la indiferencia de actores como la Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo, el sindicato de profesores, los empresarios localizados en el municipio, los rectores de las universidades, el Ministerio de Educación y todas las políticas educacionales del Gobierno Federal, entre otros actores con posiciones e intereses propios. Así, las valoraciones que cada uno de estos actores tiene frente a la realidad de la educación en Guarujá diverge, y este razonamiento se vio bastante claro en las discusiones del Foro Permanente del Plan Decenal de Educación Municipal. Cada uno de los actores, aunque trabajando por el mismo objetivo de formular el Plan Decenal, sostenía largas discusiones sobre el camino que debía seguir la educación y las estrategias que se debían emprender mostrando perspectivas diversas que en el fondo evidenciaban sus propias preocupaciones e intereses. Aunque los actores debieron ceder posiciones a fin de llegar a un acuerdo o consenso frente a lo que debe ser la educación en el largo plazo y las estrategias a emprender, en realidad esto no significó nunca dejar a un lado sus intereses y objetivos propios.

Es interesante observar que los métodos prospectivos aplicados al sector privado hacen análisis de actores³³. Una organización o empresa concreta que emprende un trabajo prospectivo generalmente identifica los actores estratégicos relacionados a la cuestión específica junto con sus diferencias y similitudes de intereses, el papel y objetivos asociados a cada actor, la base de poder que poseen y las probables actitudes que pueden asumir frente a los distintos acontecimientos (Godet, 1997; Heijden, 2005). De esta forma, la organización privada que realiza el plan prospectivo hace un análisis de acuerdo con su propia perspectiva del problema, evaluando las posiciones y posibles estrategias de los otros actores. Este análisis que se hace en el diseño de los planes prospectivos en el sector privado es una evaluación de los conflictos potenciales que se pueden producir entre los actores en cada uno de los escenarios desarrollados mediante la identificación y estudio de aquellos actores con mayor poder para dirigir e influenciar el juego empresarial en el largo plazo conforme la historia y las tendencias presentes.

Por tratarse de exploración de futuros posibles y futuros deseados que trascienden más allá de los 10 años, en los métodos prospectivos aplicados en el sector privado el análisis de actores tiene el propósito de evaluar las potenciales motivaciones y posiciones de los actores frente a determinadas circunstancias que se pueden presentar en el largo plazo en los diferentes escenarios para así de este modo prepararse: quiénes son sus competidores actuales y potenciales y cómo reaccionarán ante determinados hechos que pudieran presentarse en el futuro. Esto se puede entender mejor con un ejemplo que presenta Heijden en su libro *Scenarios: The art of strategic conversation* (2005) respecto a un relato que ofrece Pierre Wack³⁴ sobre un trabajo de escenarios emprendido en la década de los 70 por la empresa multinacional Shell, la cual se encontraba preocupada frente al precio futuro del petróleo:

En uno de los escenarios de la Shell se afirma que la demanda de petróleo podría aumentar de forma creciente a niveles no sostenibles para los productores, es decir, por encima de la capacidad de producción, lo que generaría una crisis de abastecimiento. En el análisis de actores se concluyó que los productores (uno de los actores claves) podrían reaccionar ante este posible hecho de aumento exagerado de la demanda de petróleo aumentando los precios de forma considerable. El aumento de los ingresos como consecuencia de la disparada de precios estimularía a los productores a retener el producto y no atender toda la demanda, lo cual generaría una crisis. El análisis de actores elaborado a partir de los escenarios desarrollados le dio la capacidad a la Shell de entender mejor la dinámica del probable comportamiento de los diferentes actores y

³³ La prospectiva estratégica hace un análisis de actores con técnicas como el Método de Análisis de Juego de Actores – Mactor (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones) propuesto por Godet y colaboradores en su *Caja de Herramientas* (1997), o también como la técnica de la Matriz de Actores diseñada por Heijden (2005).

³⁴ Pierre Wack es considerado uno de los pioneros en el área de la planificación por escenarios y en la introducción del concepto sobre la visión estratégica. Wack trabajó para la Shell durante la década de los 70's hasta 1982 cuando se retiró para convertirse en consultor de varias organizaciones en esta área de la planificación estratégica por escenarios (Heijden, 2005).

las condiciones en las cuales esto podría darse. En conclusión, dicha evaluación le permitió a la multinacional *“prepararse para tal eventualidad antes de que la mayoría de sus competidores en el sector”* (Heijden, 1995, p. 263). Por tanto, el análisis de actores en la prospectiva se hace fundamental para el diseño y comprensión de los escenarios (Heijden, 2005)³⁵.

Sin embargo, aunque los métodos prospectivos fueron desarrollados originalmente en la empresa privada y posteriormente llevados a la esfera pública, la herramienta del análisis de actores no se aplica, de forma generalizada, en muchos de los trabajos prospectivos en el sector público, específicamente en el ámbito de la educación. Es una afirmación que hace la autora a partir de una exhaustiva revisión de los planes prospectivos de educación en algunos países de América Latina como Colombia, Brasil, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Perú³⁶. En vez de un análisis de actores, lo que se hace en estos planes es una consulta de actores. Esto tiene una razón bastante válida. Los planes decenales de educación que se han elaborado en los últimos años en los países mencionados son trabajos prospectivos que han sido el resultado del consenso de los actores sobre la orientación de la educación, los cuales tienen como uno de sus principales propósitos la activa participación de representantes de la sociedad civil, especialmente aquellos relacionados con la educación.

Esta esencia de carácter participativo y debate público facilita la construcción colectiva de los planes prospectivos puesto que se logra el consenso que se necesita para articular las diferentes visiones, valores, objetivos y estrategias de los diversos actores y la sociedad participante en un conjunto consolidado de propuestas que es aceptado y validado por todos. En este sentido, el plan prospectivo de educación en el sector público no requiere de análisis de actores, por lo que se podría asumir que dichos métodos con los que se formulan estos planes de largo plazo son de carácter *asituacional* (desde la perspectiva de la teoría de las situaciones de Carlos Matus, 2000). El interés no se centra, como se hace tradicionalmente en el ámbito privado, en evaluar las posiciones y motivaciones de los actores en determinados escenarios posibles como si fueran competidores sino en lograr que los actores se sienten a discutir, deliberar y llegar a acuerdos sobre el camino y las estrategias que se deben

³⁵ Como expresa Heijden (2005), el análisis de actores que se realiza en la prospectiva estratégica se hace fundamentalmente por dos motivos: (a) porque los actores tienen motivaciones para actuar puesto que según sean los resultados de la implementación del plan prospectivo pueden ganar o perder, y (b) porque pueden tener el poder económico, social o político para actuar y presionar a los demás actores, incluso con mayor fuerza a quienes no tienen ningún poder suficiente para influir en el juego. Sin embargo, el propósito final de este análisis es evaluar en cada escenario posible los conflictos potenciales.

³⁶ Los planes decenales de estos países pueden encontrarse en las siguientes páginas web:

- Colombia: <http://www.plandecenal.edu.co>;
- Brasil: www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107
- Nicaragua: www.oei.org.ni/noticias/20090921congreso/Metodologia_del_Plan_Decenal_Mpal_Dptal_y_Nac.pdf
- Costa Rica: <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/costarica/federal/educacion/pnd-2003-2015.pdf>
- República Dominicana: <http://www.ciedhumano.org/files/PlanEstrategicoEDUCACIONDOMINICANAVol1.pdf>
- Ecuador: ec.europa.eu/europeaid/tender/data/d80/AOF86480.rtf
- Perú: <http://www.minedu.gob.pe/educacionparatodos/xtras/PlanNacionalEPT2005-2015Peru01.pdf>

emprender para alcanzar la educación que se desea en la visión de sociedad previamente construida también por todos.

De tal modo que en el caso del tipo de planes prospectivos de consenso para la educación, el problema del largo plazo se refiere fundamentalmente a explorar los posibles caminos que se pueden presentar a fin de detectar las oportunidades y amenazas que abre el futuro lejano para realizar el proyecto educativo de largo alcance. Aquí el conflicto que se presenta no es entre los actores en el sentido en que haya intereses que se sientan amenazados de forma inmediata, sino por la propia “ceguera” y limitaciones de todos los actores representantes de la sociedad para explorar ese futuro distante y traerlo hacia el presente. No es un conflicto actual de un actor con los otros porque, en primer lugar, las metas que se proponen en el largo plazo son muy distantes para amenazar intereses ya creados. Y, en segundo lugar, porque las estrategias que se pueden diseñar para el futuro de largo plazo son fundamentalmente muy generales y están sometidas a una fuerte incerteza puesto que no hay la confiabilidad que tengan los resultados esperados en un futuro tan distante.

El conflicto que se puede generar en el largo plazo es de la sociedad misma al no tener la capacidad de percibir anticipadamente el agravamiento o aparición de grandes problemas potenciales que se pueden enfrentar en el futuro si se mantiene o se acentúa la inequidad en el acceso a la educación, como por ejemplo, más desigualdad social, mayores limitaciones en las oportunidades laborales y en la promoción social, persistencia de los niveles de pobreza, aumento de la vulnerabilidad y el riesgo social de niños y jóvenes, y otros problemas que pueden ser vistos hoy solamente como tenues amenazas. Pero también la incapacidad como sociedad de detectar las oportunidades que se pueden abrir en el futuro mediante la construcción de una sociedad más equilibrada y educada con bajos índices de desigualdad social como pueden ser el aprovechamiento de las oportunidades generadas por un mayor dinamismo y diversificación de la economía, un mejoramiento del ambiente financiero que favorecería la ampliación de la cobertura educativa, una menor presión en el crecimiento demográfico, entre otras oportunidades que lastimosamente podrían ser desaprovechadas en pro de la educación.

No obstante, el consenso al que los actores llegan en estos planes prospectivos de educación no niega ni puede dejar a un lado la inevitable existencia del problema del conflicto entre actores, el cual aparece con nitidez cuando se trata de operacionalizar o ejecutar las propuestas hechas en la planificación de largo plazo, es decir, en el momento que se pone en marcha la planificación del periodo de gobierno (situación que se tratará en el Capítulo 8 del presente trabajo). En este sentido, los planes de gobierno (planificación de la acción de corto y mediano plazo) sí son irremediamente situacionales (Matus, 2000) porque responden a intereses, motivaciones y visiones de actores en particular. Los objetivos y metas colocados en los planes de gobierno pueden afectar intereses creados de forma concreta porque las acciones para llevarlo a cabo se presentan en términos visibles y directos afectando de forma distinta a los

diferentes actores. Si los actores sociales se ven afectados, inmediatamente intentarán inviabilizar dichas acciones, aun cuando ellos mismos hayan estado de acuerdo en el plan de largo plazo con la construcción en los próximos 10, 20 ó 30 años de una sociedad con más y mejor educación.

Lo anterior puede ser explicado por varias razones, resaltándose entre ellas la amenaza de pérdida de poder es decir, la gran dificultad que puede existir de que los actores se despojen de sus conquistas y de aquello sobre lo cual han materializado para sí mismos y hacen parte de su estructura de poder. Así, el conflicto se produce porque los actores tienen sus intereses y objetivos específicos los cuales protegen en el afán de conservar el poder ya ganado y reconocido. En este sentido es que se hace vital realizar el análisis situacional del problema desde la perspectiva de un actor concreto, conforme lo propuesto en la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva* (2010) desarrollada para el Plan Decenal de Educación de Guarujá.

El análisis situacional se hace en el Momento Prospectivo III del Análisis de la Situación Problemática cuando se explica, desde la visión de la Alcaldía de Guarujá, el problema de la educación en el municipio. Es decir, cómo la alcaldía se sitúa en el problema y cómo se coloca en la perspectiva de los otros actores frente al mismo problema. Pero este análisis es del problema actual de la educación, teniendo claro que es una realidad que condiciona las circunstancias en el futuro. Lo que se propone en el método prospectivo aplicado al sector público, y específicamente al Plan Decenal de Educación de Guarujá, es entender el problema y sus raíces causales desde la visión concreta de un actor. No se trata de hacer un diagnóstico del problema realizado por investigadores o expertos sin competencias para actuar (pues este será sólo uno de los insumos esenciales), sino de hacer explícitas las causas que llevaron al problema de la educación hoy en el municipio, a fin de que un actor con responsabilidades y competencias (con poder de tomar decisiones y actuar) emprenda las estrategias necesarias y entienda cómo lidiar con los otros actores potencialmente conflictivos. La explicación situacional que hace la Alcaldía respecto al problema de la educación en Guarujá le permite diferenciar su explicación de la de los otros actores claves así como también cualificar el control de recursos, el poder de influencia y los intereses de éstos en el enfrentamiento del problema. En consecuencia, el análisis situacional posibilita conocer la posición y el nivel de responsabilidad de cada actor en el mejoramiento o agravamiento del problema además de mostrar los ámbitos de conflicto entre actores que pueden generar inviabilidad al Plan Decenal en el momento de ser operacionalizadas sus estrategias de acción (u Operaciones propuestas en el Momento Prospectivo IV del Plan Estratégico de Largo Plazo).

El análisis situacional realizado en el Momento III de la situación problemática no busca “conocer por conocer sino conocer para actuar” (Matus, 2000), puesto que, y se reitera aquí, este análisis es hecho por un actor concreto con competencias y poder para actuar en el juego social de la educación (en este caso la Alcaldía), y a fin de ejercer influencia sobre los demás actores para así modificar el juego en pro de los objetivos

mayores de la educación explicitados en la Visión, los Macroobjetivos y las Macrometas del Plan Decenal (elementos del PDEG 2012/2021 que se detallarán más adelante).

Como ya se mostró en el Marco Conceptual (Capítulo 2), una característica esencial de los problemas sociales es su carácter conflictivo, por lo que reunir a los actores para discutir, consultar y llegar a consensos no son mecanismos suficientes que resuelvan los conflictos cuando se llega el momento de ejecutar las operaciones del Plan Decenal en los planes de gobierno municipales. Aunque el Foro Permanente del Plan Decenal de Educación de Guarujá, por ejemplo, hubiera efectivamente identificado los actores claves, sus respectivos objetivos, las relaciones que existen entre los actores y hubiera medido la posición de fuerza de cada actor para luego evaluar las posibles alianzas y conflictos que se pueden dar entre ellos (Godet, 1997), éste sin embargo sería sólo un análisis de actores sin la fuerza necesaria para resolver los conflictos y redireccionar el juego social de la educación a favor de la eficacia operacional del Plan Decenal. El Foro Permanente, aun estando conformado por actores representativos de los diferentes segmentos de la sociedad, cada uno con poder de control de recursos y competencias, como grupo no posee las competencias ni la gobernabilidad para actuar y tomar decisiones respaldadas en recursos concretos: especialmente financieros y de poder. El Foro fue creado para diseñar todo el proceso relacionado con el Plan Decenal de Educación, es decir, discutir y elaborar el documento del plan y los mecanismos para su monitoreo, pero no tiene la fuerza de un actor con competencias para dirigir o intervenir en las decisiones de cada uno de los actores que lo componen.

El análisis situacional debe tener el propósito tanto de entender el juego del problema de la educación como encontrar las posibilidades de actuar y ejercer fuerza frente a cada uno de los actores que potencialmente puedan inviabilizar las operaciones del Plan Decenal. Aunque el consenso es eficaz y necesario para el diseño final del plan de largo plazo, se precisa de herramientas de análisis que ayuden a entender las raíces causales del problema y los espacios de conflicto entre los actores a fin de diseñar las estrategias que se requieren para hacer frente a ellos. Una de las estrategias del Plan Decenal de Educación de Guarujá fue la municipalización de la educación, a la cual el Foro Permanente llegó a un consenso de la necesidad de que dicha descentralización sea del 100%. Sin embargo, en el momento de ejecutar la estrategia, desde la perspectiva de la Alcaldía, se puede prever que existen conflictos potenciales con actores como el gobierno del Estado de Sao Paulo quien puede interferir negativamente y llevar a inviabilizar la propuesta. Se requiere de un actor (en este caso, la alcaldía de Guarujá) que se posicione y entienda el problema entre los actores. Tal como se hace en el ámbito privado, cuando por ejemplo la Shell (un actor concreto con intereses y objetivos específicos) explica el problema de los precios futuros del petróleo desde su perspectiva como un actor comprometido e interesado en determinados objetivos y evalúa los conflictos potenciales entre los actores.

De este modo, el análisis situacional permite articular la planificación prospectiva con la planificación estratégica situacional (planificación de gobierno). A seguir se explica cómo opera el análisis situacional en los cuatro Momentos Prospectivos.

El Momento Prospectivo I de la Exploración Estratégica es necesariamente un *análisis asituacional*. En primer lugar, porque el Diagnostico Estratégico realizado para el análisis y exploración de fuerzas motrices y tendencias y el estudio de los avances alcanzados en la educación se hacen desde la perspectiva no de un actor sino de una alimentación técnica generalista que realiza un grupo de especialistas y, en segundo lugar, porque la exploración de escenarios futuros es producto del consenso alcanzado por los distintos actores. No es situacional, por tanto, porque no es la perspectiva de un único actor interesado y comprometido en diferenciar su explicación de la de los otros actores, sino que es la explicación ofrecida por un grupo de investigadores que da soporte de conocimiento e información a la posición consensuada de un conjunto de actores. Es de resaltar que aun siendo un análisis asituacional, en la Exploración Estratégica es inevitable la subjetividad y la ceguera, además de que operan ineludiblemente las distintas interpretaciones que hacen los actores respecto al mismo diagnostico. Y a pesar de esto, los actores llegan a un acuerdo general respecto a una misma realidad, un consenso que es esencial para el desarrollo del plan prospectivo. Por ejemplo, el desarrollo de los escenarios busca crear consensos y sensibilizar a los actores comprometidos en las posibilidades que abre y cierra el futuro, para de este modo descubrir las amenazas y oportunidades y elaborar las estrategias conforme este análisis.

El Momento Prospectivo II de la Direccionalidad Estratégica es también un *análisis asituacional* porque la definición de los valores y principios y el establecimiento de la visión sobre la educación es resultado también del consenso sobre la construcción de un futuro que ha sido sometido a consideración de la población. Es decir, una discusión realizada por un conjunto de actores y segmentos de la sociedad sobre el futuro de la educación. De esta forma, este Momento Prospectivo cumple un papel primordialmente inspirador en el que todos los actores están de acuerdo y en el que no se hace evidente la afectación inmediata de intereses particulares. Los actores ven muy lejos ese sueño que les inspira y los valores y principios son ideales que todos deberían asumir.

Como ya se explicó de forma extensa antes, *el Momento Prospectivo III del Análisis de la Situación Problemática* es *situacional* porque es la explicación elaborada y asumida por un actor concreto que analiza el problema desde su propia referencia comprometido en cambiar la realidad actual de dicho problema. Pero su acción es presente y sólo tiene significado desde la explicación que da a dicha situación problemática y de acuerdo con sus propios propósitos. Es aquí que se evidencia la existencia del conflicto, porque los otros actores también tienen propósitos y elaboran sus propias explicaciones respecto a la misma situación. Si la misma realidad genera distintas interpretaciones, entonces es imposible aquí promediar explicaciones para llegar a acuerdos sobre la forma como cada actor entiende el mismo problema. Esta diferenciación de

explicaciones y propósitos condiciona y determina la acción de cada actor, abriendo y cerrando posibilidades para cada uno. Como resultado, al final se producen las circunstancias que darán paso para alcanzar o no los objetivos y metas propuestos en el plan prospectivo. Por tanto, la forma como se ha de realizar el análisis situacional no es la suma de las explicaciones o el consenso al que llega un grupo de actores. Como ya se dijo, el Foro Permanente no puede ser un actor en el análisis situacional porque está compuesto por actores que representan diferentes organizaciones o instituciones con múltiples intereses y, el Foro como tal no posee las competencias ni la gobernabilidad para que de forma duradera y permanente garantice el gerenciamiento y ejecución del plan de largo plazo.

La explicación es que ningún actor va a asumir una posición de liderazgo sino construye una explicación desde su propia perspectiva: nadie ejecuta el plan de otro. El plan de largo plazo es de todos y al final no es de nadie. Desde la perspectiva de la autora, ese es un gran problema que tiene gran parte de los planes prospectivos de la educación aplicados por el sector público. Una de las ventajas que tienen los ejercicios prospectivos en el ámbito privado es que desde el inicio siempre hay un actor concreto que lidera o asume el plan de largo plazo, pues es una empresa u organización interesada en explorar las posibilidades futuras del entorno, incluidas las potenciales decisiones y acciones de sus competidores o de otros actores relacionados con su negocio. Este conocimiento le permite a la empresa tomar decisiones hoy que redireccionen su organización en busca de cumplir los objetivos estratégicos previamente establecidos.

En el caso del Plan Decenal de Educación de Guarujá, conforme la metodología de prospectiva que se aplicó, la Alcaldía asumió dicho liderazgo como una institución democrática que representa el colectivo social del municipio respaldada en las reglas macroorganizativas de orden gubernamental en Brasil que le da las funciones, competencias y gobernabilidad para actuar en el ámbito de la educación, sumado a que el Ministerio de Educación le obliga a elaborar un plan decenal de educación para el municipio. En este sentido, la alcaldía como actor tiene la voluntad y la motivación para liderar y concretizar el plan porque tiene la responsabilidad de direccionar el desarrollo del municipio al igual que equilibrar los problemas sociales. Es el actor que representa a toda la sociedad de Guarujá. Dicho papel de liderazgo pudo haber sido asumido por otros actores como por ejemplo un partido político representativo en Guarujá o por otras organizaciones sociales del ámbito público o privado, pero la Alcaldía tuvo las mayores razones institucionales y políticas para hacerlo. A manera de conclusión, en este Momento Prospectivo III importa mucho la responsabilidad del actor frente al problema para que las propuestas hechas en el plan de largo plazo sean efectivamente realizadas. Sin embargo, una cuestión es lo que el actor “debe hacer” y otra el problema que se puede presentar frente a que el actor tenga el “deseo de hacer”. Este es uno de los principales problemas y desafíos en la puesta en marcha del Plan Decenal y que será tratado en los Capítulos 7 y 8 del presente trabajo.

El Momento Prospectivo IV del Plan Estratégico de Largo Plazo en una primera instancia se puede considerar que es *situacional* porque en el plan se determinan las directrices y acciones direccionadas a enfrentar el problema analizado situacionalmente en el Momento Prospectivo III. El actor responsable por dicho análisis de la situación problemática identifica sus responsabilidades y las de los demás actores asociando gobernabilidad y competencias en el problema. Posterior a esto, este mismo actor central (la alcaldía) diseña una propuesta de estrategias de acción de largo plazo. Cuando la alcaldía realiza este trabajo de análisis y propuestas y los presenta al Foro Permanente, se alcanza entonces la instancia de un análisis *asituacional*. Explicándolo mejor, el Foro discute dichos resultados y llega a un consenso respecto al diseño de las estrategias de acción. Con base en Matus (1993), aunque el diseño de la propuesta operacional del plan puede ser hecho por el actor central, su contenido general en últimas puede llegar a hacerse de forma participativa.

– Los Momentos y Fases del Proceso Metodológico Prospectivo

Como ya se explicó, la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá tuvo como orientación la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva*, compuesta por los cuatro Momentos Prospectivos, los cuales a su vez se componen en su totalidad de dieciséis fases (Burbano & Ramírez, 2010). Esta estructura del proceso prospectivo estratégico por Momentos y Fases se muestra en el Cuadro 8. Posteriormente, se expone de forma más detallada el significado conceptual de cada uno de ellos.

Cuadro 8. Detalle de los Momentos y Fases del Proceso Metodológico Prospectivo

MOMENTOS PROSPECTIVOS	FASES	DETALLE DE LAS FASES
I. Exploración Estratégica	Fase 1	Propósito Central y Alcance del Plan
	Fase 2	La Pregunta Central
	Fase 3	Fuerzas Motrices y Tendencias
	Fase 4	Análisis de Avances alcanzados
	Fase 5	Exploración de Escenarios
	Fase 6	Problemas Potenciales: Oportunidades y Amenazas.
II. Direccionalidad Estratégica	Fase 7	Valores y Principios del Plan
	Fase 8	La Visión Estratégica
III. Situación Problemática	Fase 9	Definición del Macroproblema
	Fase 10	Análisis sistémico-causal del Macroproblema
IV. Plan Estratégico de Largo Plazo	Fase 11	Definición de Directrices y Ejes Estratégicos
	Fase 12	Establecimiento de Macroobjetivos y Macrometas
	Fase 13	Establecimiento de Objetivos y Metas Estratégicas
	Fase 14	Diseño de Operaciones Estratégicas
	Fase 15	Análisis de la viabilidad financiera de largo plazo del Plan
	Fase 16	Monitoreo y Evaluación del Plan

Fuente: Proceso metodológico prospectivo diseñado por Luis Carlos Burbano Z. y Gloria Patricia Ramírez G., en la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva* (2010) aplicada en la elaboración del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021.

▪ MOMENTO PROSPECTIVO I: *Exploración Estratégica*

Fase 1. Propósito Central y Alcance del Plan

El *Propósito Central* se enfoca en encontrar las razones por las cuales se desea construir los escenarios alternativos y formular un plan de largo plazo (Schwartz, 2000). Los motivos por los cuales se desea planificar en el largo plazo pueden ser varios, y los distintos actores participantes en el proceso podrán divergir dificultando en un inicio el alcance de un consenso sobre dicho propósito (Lindgren & Bandhold, 2009, p. 50). De esta forma, antes de iniciar el proceso de prospectiva es necesario aclarar el propósito por el cual se desea emprender este trabajo a fin de que los actores no se pierdan más adelante en el camino de exploración y definición de la direccionalidad estratégica. Lindgren & Bandhold (2009, p. 26 y 27) afirman que entre los propósitos puede estar simplemente obtener un aprendizaje del futuro o, ir más allá, y desafiar paradigmas para crear nuevas perspectivas compartidas del futuro, o como medio para evitar amenazas, aprovechar las oportunidades y planificar estrategias de cambio.

El *Alcance* se refiere a definir el horizonte temporal del plan, teniendo en cuenta que debe ser un tiempo lo suficientemente largo para imaginar creativamente los cambios importantes con impacto significativo en el problema o cuestión de interés y fijar las metas del plan prospectivo. Como ya se trató en el Marco Conceptual, no existen reglas rígidas que determinen el periodo de tiempo adecuado para definir la exploración estratégica en los planes de largo plazo. Sin embargo, la prospectiva tiende a mirar tradicionalmente entre 10 a 30 años. En conclusión, el horizonte de tiempo debe permitir imaginar y crear los escenarios posibles con impacto en el futuro del tema o cuestión que interesa analizar y diseñar metas realizables. Autores como Dror (1990) suponen que pensar en dimensiones de tiempo más allá de 50 años se convierte en utopías que van más allá de lo factiblemente posible para planificar estrategias viables en el presente debido a que la incertidumbre es muy grande. No obstante, el alcance va a depender fundamentalmente del propósito de planificación de largo plazo que se intente perseguir.

Fase 2. La Pregunta Central

La *pregunta central* permite orientar el diseño de la exploración prospectiva puesto que define y delimita el foco, espacio y alcance de identificación e investigación de los cambios en el entorno: las fuerzas motrices y las tendencias. La pregunta central no puede ser tan genérica pero tampoco tan específica puesto que su deficiente formulación puede, por ejemplo, llevar a una identificación errónea de fuerzas motrices y tendencias, e incluso llegar a ignorar algunas de ellas que pueden ser bastante relevantes para la posterior construcción de los escenarios (Lindgren & Bandhold, 2009, p. 56). De la pregunta central pueden surgir varias preguntas específicas que representan preocupaciones de la organización pues involucran fuertes incertidumbres que pueden impactar positiva o negativamente su misión o sus resultados finales.

Fase 3. Fuerzas Motrices y Tendencias

Es a partir de esta fase que se hace necesario comenzar a mirar el futuro. Es decir, inicia el proceso por el cual se exploran los principales cambios que se están produciendo en el entorno y que tienen impacto en el asunto o problema foco de atención del análisis prospectivo. Como ya se mencionó, la pregunta central será la que guíe la exploración de fuerzas motrices y el conjunto de tendencias representativas que tienen suficiente potencia para posibilitar un impacto en el largo plazo.

Una *fuerza motriz* es una *“fuerza que influencia el resultado de los eventos”* (Schwartz, 2000, p. 91). Se constituyen en variables estructurales que pueden ser de tipo social, económica, política, gubernamental, ambiental, cultural, científica y tecnológica. Su característica principal es que no se tiene control sobre ellas pero poseen la suficiente fuerza transformadora para definir o determinar el futuro de una sociedad (Heijden, 2005, p. 230). Los escenarios se estructuran a partir de la identificación de estas *fuerzas motrices* predominantes o de alto impacto. *“Sin las fuerzas motrices no hay forma de comenzar a pensar en un escenario. Ellas son un dispositivo para aguzar el juicio inicial, para ayudar a decidir cuáles factores serán significativos y cuáles no lo serán”* (Schwartz, 2000, p. 92). Cada fuerza motriz contiene a su vez un conjunto de tendencias que también deben ser identificadas.

De acuerdo con Lindgren & Bandhold (2009) las *tendencias* son cambios en el largo plazo que pueden ser observados en el entorno y que tienen algún impacto importante en la cuestión del futuro que interesa planificar. Las tendencias, también pueden ser definidas como *“aquellos eventos cuya perspectiva de dirección es suficientemente consolidada y visible para admitir su permanencia en el periodo considerado”* (definición de M. Godet nombrado en Marcial & Grumbach, 2008, p. 59). Sin embargo, las tendencias pueden continuar como antes o alterar la velocidad y dirección y, tal vez hasta cambiar su rumbo (Marcial y Grumbach, 2008).

La identificación de fuerzas motrices y tendencias es un trabajo que generalmente lo realizan especialistas o profesionales que se dediquen a investigar las variables de cambio con sus respectivos indicadores.

Fase 4. Análisis de Avances Alcanzados

En la búsqueda de la comprensión de los posibles futuros es esencial trazar antes un mapa o representación del pasado y del presente del problema o asunto que interesa trabajar en el propósito de construir los escenarios y posteriormente definir un plan de largo plazo. Es así que en esta fase se realiza una investigación sobre cuáles han sido los avances alcanzados en el asunto que se interesa planificar para futuro, realizando un estudio pormenorizado y profundo de la evolución de los indicadores del problema foco de atención a fin de evaluar su estado actual y conocer las acciones y decisiones que tomaron en el pasado los diferentes actores para avanzar y enfrentar las

deficiencias. En conclusión, es una descripción general del mapa del problema donde se muestra su evolución y situación actual. Por tanto, el propósito aquí por ahora no es analizar ni interrelacionar las causas que han determinado el estado actual del problema objeto de interés a planificar en el largo plazo, un paso que sólo será emprendido más adelante en las Fases 9 y 10 del Momento Prospectivo II de la Situación Problemática.

Fase 5. Exploración de Escenarios

Para la estructuración de los escenarios, este método prospectivo sigue en esencia el método inductivo-deductivo presentado por Kees van der Heijden (2005), y que fue explicado antes en este trabajo en el Capítulo 2. La construcción de escenarios es uno de los métodos de futuros con gran reconocimiento en la prospectiva puesto que permite crear diferentes representaciones o relatos plausibles, sistemáticos y consistentes de posibles futuros. A partir de la posición de la autora como conductora metodológica y observadora participante en el Plan, se explica a continuación la forma cómo fue aplicado el método inductivo-deductivo para la construcción de escenarios en el Plan Decenal de Educación de Guarujá.

En primer lugar, se partió adoptando un proceso esencialmente inductivo para desarrollar un conjunto de escenarios sobre cómo las transformaciones que se están dando en el mundo con respecto a la educación podrían moldear el entorno del sistema educativo en el municipio en los próximos diez años. En talleres de trabajo, cada una de las once (11) Cámaras Sectoriales del Foro Permanente examinó el documento con los resultados de las fuerzas motrices y el conjunto de tendencias representativas que habían sido previamente identificadas y analizadas específicamente para la educación (Fase 3). Esto les permitió explorar y comprender los cambios que están siendo producidos en el ambiente y que están teniendo fuerte impacto en la educación en Brasil y en Guarujá. Además, las Cámaras analizaron el documento sobre los avances alcanzados en la educación en el municipio de Guarujá en el periodo 2000-2010 (Fase 4). A partir de estos análisis y de la experiencia de sus miembros en el área de la educación, cada una de las Cámaras se encargó, en forma telegráfica, de escribir posibles eventos que podrían ocurrir en la próxima década en la educación. Luego, se trató de interrelacionar estos eventos como en un sistema causa/efecto hasta construir varias historias lógicas. Estos relatos fueron posteriormente presentados en plenaria por las respectivas Cámaras del Foro Permanente. Se trató de organizar y dar coherencia a esta cantidad considerable de historias presentadas por las 11 Cámaras, agrupando aquellas que eran iguales o parecidas e interrelacionando unas con otras en forma de secuencia hasta construir varios escenarios provisorios. Sin embargo, se halló difícil en ese momento llegar a una conclusión sobre los escenarios finales que debían ser compuestos para el Plan Decenal. El proceso en plenaria de mezclar y estructurar las historias y argumentar cuál de ellas tenía coherencia y consistencia lógica y así hacer una diferenciación de escenarios se volvió algo complejo y caótico.

Como consecuencia, se propuso trabajar los escenarios a partir de un marco general fundamentado en los resultados de las informaciones ya recogidas. Es decir, basarse en lo derivado del método inductivo para constituir los escenarios de forma deductiva. De esta forma, por medio de un proceso esencialmente deductivo se comenzó a discutir cuáles eran las incertezas críticas sobre las cuales se basaría la formulación de los escenarios, dando como resultado una Matriz de Escenarios. Estas incertezas críticas fueron el nivel de desarrollo socioeconómico futuro del municipio y el grado de evolución de la educación en Brasil y en Guarujá. La combinación de estas variables o incertezas críticas dio como resultado dos hipótesis generales que posibilitaron la formulación de dos posibles escenarios para la educación de Guarujá en 10 años, y que son presentadas en el punto 6.2 de este Capítulo.

Fase 6. Problemas Potenciales: Oportunidades y Amenazas

Modelo DOFA (SWOT). Es un método que permite primero identificar los factores internos de la organización y los clasifica en fortalezas y debilidades, para posteriormente examinar los factores externos clasificándolos en Oportunidades y Amenazas. La gran utilidad de este análisis está en que genera de forma fundamentada las estrategias que se requieren emprender para la planeación estratégica de largo plazo. Como afirma Betancourt (2010) “...la formulación de estrategias descansa en el modelo DOFA (SWOP) o alineamiento que debe existir entre las fuerzas y debilidades de la organización derivadas y su evaluación interna y las oportunidades y amenazas del entorno derivadas de su evaluación externa” (p. 184).

▪ MOMENTO PROSPECTIVO II: Direccionalidad Estratégica

Es en el Momento Prospectivo II de la Direccionalidad Estratégica que se definen los valores, principios y visión estratégica que se propone alcanzar la organización en un horizonte de tiempo de largo plazo y los principales medios seleccionados para alcanzar los objetivos y metas propuestas. Es a través de esta direccionalidad que un proceso de dirección o de gobierno puede dar norte a sus acciones y decisiones ya que es el faro ético e inspirador que orienta a la organización y a la sociedad, evitando que se aleje de las grandes aspiraciones escogidas democráticamente. Este Momento está compuesto por tres Fases.

Fase 7. Valores y Principios del Plan

Los valores son las guías éticas que deben orientar el comportamiento o manera de actuar de la organización o de cada ciudadano o colectivo social. Por su parte, los principios son construidos como enunciados normativos prácticos, fundamentados en la aceptación de los valores planteados antes.

Fase 8. La Visión Estratégica

El diseño de la visión se fundamenta en los valores y principios identificados en la Fase 7. Según la definición hecha por Collins & Porras (nombrados en el libro de Lindgren & Bandhold, 2009), la visión es:

“Una representación cargada de positivismo de un futuro deseado. Crea significado y da identidad, creencia, guía e inspiración. Al mismo tiempo, es un objetivo enfocado con claras expectativas que se espera lleve al compromiso...Una visión es un futuro previsto que consta de dos partes. Una de ellas es que es una meta audaz construida para 10 a 30 años, la segunda es una descripción vivida de lo que será el futuro cuando el objetivo sea alcanzado.” (p. 82 y 83) (Traducción de la autora).

Así, la visión estratégica expresa el sueño de un futuro que se desea para un entorno en particular, y se elabora a partir de la exploración prospectiva (Marcial & Grumbach, 2008). La visión se constituye en uno de los elementos primordiales en la orientación de las decisiones sobre las directrices, objetivos, metas y el contenido de las acciones que deberán ser implementadas a lo largo del horizonte de tiempo específico definido en el plan estratégico.

En el Cuadro 9 se presentan las principales características que debe contener la formulación de una visión, conforme lo propuesto por Thompson, Strickland III & Gamble (2008).

Cuadro 9. Características de una Visión

Deseable	Representa el sueño, hacia dónde se quiere ir.
Gráfica	Presenta una imagen tan clara del tipo de sociedad que se intenta crear, que no necesita de mayor detalle.
Direccional	Ofrece un punto de referencia u orientación para la toma de decisiones estratégicas.
Motivadora	Incentiva a todos a prepararse para el futuro, porque crea significado y un sentido de identidad, creencia e Inspiración.
Viable	Está dentro de las posibilidades razonables de lo que puede ser conseguido.
Flexible	No es una declaración eterna. Puede que se haga necesario que la visión sea ajustada conforme cambian las circunstancias del entorno.
Pertinente	Toma en consideración características y atributos específicos del grupo social, del espacio geográfico y de la dimensión temática.

Fuente: Adaptado de Thompson, Strickland III & Gamble (2008, p. 22).

▪ MOMENTO PROSPECTIVO III: Análisis de la Situación Problemática

Para la *definición y explicación del macroproblema* se recurrió a los principios conceptuales del *Análisis Situacional* de Carlos Matus. Como ya se dijo, la planificación estratégica situacional es un tipo de planificación para la formulación de planes de

acción para periodo de gobierno, es decir, planificación de corto y mediano plazo. Sin embargo, y como ya se explicó también en el Capítulo 2, el uso del Flujograma Situacional en la Explicación del Problema es un método que es bastante útil y puede ser usado para el análisis de problemas de alta complejidad de tipo cuasiestructurado que intenta enfrentar la prospectiva al diseñar planes de largo plazo. La amplia experiencia de la autora en el uso de esta herramienta le permite afirmar que el Flujograma posibilita entender la relación sistémica causal de los problemas de forma fundamentalmente cualitativa (aunque necesariamente apoyada en análisis de datos cuantitativos), reflejando de forma sintética tanto la fotografía actual de la situación como mostrando en retrospectiva las causas que han generado y agravado el problema. El problema es explicado desde la perspectiva de un actor que se posiciona en el análisis y hace una reflexión que le permite reconstruir de forma sistémica todo el proceso problemático, proporcionándole así un mejor conocimiento sobre dicha realidad.

El procesamiento del problema con esta técnica le posibilita al actor reconocer que existen múltiples actores con diversos objetivos y que, por tanto, explican y actúan sobre el problema de forma diferenciada aun cuando lleguen a consensos en la formulación de la visión, objetivos, metas y estrategias de largo plazo. Una gran ventaja es que el flujograma situacional permite determinar dónde está el área de competencias, responsabilidades e influencia directa e indirecta de todos los actores involucrados en el problema que está siendo analizado. De esta forma, la técnica cumple también el papel de identificar de una vez el conjunto de actores relacionados y los conflictos directos e indirectos que existen entre ellos.

Fase 9. Definición del Macroproblema

El punto de partida del *análisis situacional* es la *declaración o definición del macroproblema*. El macroproblema es un método muy complejo pero potente porque permite examinar sistemáticamente toda la realidad como un gran problema, articulando y sintetizando el conjunto de problemas en los diferentes ámbitos de la realidad que se quiere explicar. Su análisis riguroso da una perspectiva integral de la problemática global que se debe enfrentar para caminar en la dirección definida por la Visión diseñada en la Direccionalidad Estratégica (Momento Prospectivo II). Sin embargo, hay que tener cuidado que su análisis no sea una simple agregación de problemas sin relación sistémica pues se busca que el plan estratégico de largo plazo contenga como resultado final un conjunto coherente de estrategias de acción (Operaciones).

De esta forma, la selección del macroproblema debe tener en cuenta la “Visión Estratégica” compartida de consenso por la población y los principales actores relacionados con la realidad problemática. En el caso del Plan Decenal de Educación, el macroproblema seleccionado debe ir encaminado hacia la búsqueda del mejoramiento de la situación actual de la educación: ampliando la cobertura, mejorando la calidad, prestando una educación pertinente a la realidad del municipio y del mundo y

contribuyendo al desarrollo individual y social de los ciudadanos, puesto que son los elementos esenciales de su Visión Estratégica. En su procesamiento se deben considerar también las amenazas y oportunidades identificadas en la Exploración Estratégica (Momento Prospectivo I).

Fase 10. Análisis Sistémico-Causal del Macroproblema

Explicar el macroproblema es construir *un modelo sistémico-causal* de su gestación y tendencias. Este modelo se presenta de forma gráfica en el Flujograma Situacional³⁷ donde se relacionan las causas y las consecuencias que generaron el macroproblema, especificando el grado de gobernabilidad tanto del actor que lo analiza como la de los demás actores relacionados con dicha realidad insatisfactoria.

El análisis sistémico-causal incluye la definición de los descriptores e indicadores del macroproblema a fin de verificar el estado actual y su evolución, las causas que han gestado la existencia del problema junto con sus interrelaciones y las consecuencias que se han producido.

Como resultado, en el flujograma situacional es posible identificar las causas estructurales y más relevantes sobre las que es necesario diseñar las estrategias de acción (Nudos Críticos, NC)³⁸ del plan de largo plazo, evitando adelantar o preconcebir soluciones sin un fundamento explicativo profundo del problema (Matus, 1987). Así mismo, en el flujograma se definen los indicadores de resultados que permitirán medir y monitorear permanentemente el estado del problema. Otra de sus ventajas es que posibilita en el proceso la identificación de tendencias, amenazas y oportunidades, retroalimentando así el Momento Prospectivo I de la Exploración Estratégica.

▪ MOMENTO PROSPECTIVO IV: Plan Estratégico de Largo Plazo

La formulación del Plan Estratégico de Largo Plazo contempla los lineamientos, objetivos, metas y estrategias de acción que se requieren para alcanzar la visión planteada en la Direccionalidad Estratégica. Este Momento Prospectivo también contiene las estrategias de viabilidad financiera y monitoreo y evaluación del plan.

Los escenarios prospectivos contruidos son una base que brinda los elementos para la definición de las estrategias, pues al anticipar posibles eventos e identificar amenazas y oportunidades disminuye el riesgo de emprender acciones de poco impacto o irrelevantes para un entorno incierto y en permanente cambio. De igual forma, fundamentado en el análisis de la situación problemática es posible seleccionar las

³⁷ Ver Capítulo 2 sobre la noción de flujograma situacional, sus características y composición.

³⁸ Como ya se explicó, los Nudos Críticos (NC) son causas críticas sobre las cuales el actor puede actuar o demandar alguna acción a otro actor social responsable por ella. Del conjunto total de causas relacionadas en el flujograma situacional, sólo algunas de ellas serán consideradas NC y, por tanto, objeto de aplicación de una acción concreta (Ver Capítulo 2).

causas o problemas donde se debe actuar para ir en el camino de la visión deseada y así diseñar las metas que se desean cumplir en los próximos diez años.

Fase 11. Definición de Directrices y Ejes Estratégicos

Las *directrices* se constituyen en los imperativos para los diferentes actores e instituciones relacionadas con el asunto a planificar en el largo plazo. Son los propósitos de gran alcance que deben ser cumplidos para lograr la visión estratégica, de acuerdo con los valores y principios ya definidos. Por tanto, las directrices deben ser suficientes y necesarias para cubrir el espacio direccional definido en la visión y, orientar la formulación de los macroobjetivos, objetivos, metas estratégicas y operaciones del plan.

Los *ejes estratégicos* se formulan a partir de los nudos críticos (NC) del macroproblema identificados en el flujograma situacional y conforme las directrices definidas. De este modo, los ejes estratégicos permiten estructurar el plan en grandes líneas de acción.

Fase 12. Establecimiento de Macroobjetivos y Macrometas

En términos genéricos, los objetivos son los resultados ambiciosos que se desean lograr y por tanto representan un compromiso para una organización. Los objetivos funcionan también como punto de referencia para medir la calidad de funcionamiento de la organización. Por su parte, las metas son la descripción cuantificable y verificable del objetivo en un plazo determinado (Thompson et al, 2008, p.29).

En esta metodología prospectiva, cada uno de los descriptores del macroproblema (VDP)³⁹ orienta el establecimiento de los *macroobjetivos del plan*. Por ejemplo, el primer descriptor (d1) del macroproblema de educación del municipio de Guarujá expresa lo siguiente: *“Educación Preescolar en el Municipio con un nivel de atención insuficiente para contribuir con el desarrollo integral de niñ@s de 0 a 5 años de edad en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social”*. Este descriptor tiene una carga negativa que en los próximos diez años, con el emprendimiento de las estrategias de acción definidas por el Foro en el Plan, debe ser convertido en un resultado con una carga positiva. Es decir, *“Educación Preescolar en el Municipio con un nivel de atención suficiente que contribuye con el desarrollo integral de niñ@s de 0 a 5 años de edad en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social”*. Dicho resultado positivo guía la definición de un macroobjetivo del Plan para los próximos diez años: *“Elevar la cobertura en la educación preescolar a fin de asegurar el desarrollo integral de los niñ@s hasta los 5 años de edad”*.

Las *macrometas* se formulan a partir de los macroobjetivos, puesto que de forma cuantificable permiten medir y verificar el cumplimiento de cada uno de estos macroobjetivos. Un macroobjetivo puede contener varias macrometas. Siguiendo con el

³⁹ En el capítulo 2 de este documento se presenta el concepto de Vector Descriptor del Problema (VDP).

ejemplo anterior del descriptor 1 del PDEG 2012/2021, las macrometas formuladas fueron, primero *“Universalizar, hasta 2016, el atendimento escolar de la población de cuatro y cinco años”* y segundo *“Ampliar, hasta 2021, la oferta de la Educación Preescolar de forma a atender 50% de la población de cero a tres 3 años”*.

Fase 13. Establecimiento de Objetivos y Metas Estratégicas

Cada Eje Estratégico permite delinear cada uno de los *objetivos estratégicos del plan de largo plazo*, para que a partir de dichos objetivos se deriven las metas estratégicas. Por ejemplo, el Eje Estratégico 1 del Plan Decenal de Educación de Guarujá se llama *“Educación Preescolar”*, por lo que fue diseñado un objetivo estratégico para dicho eje. A su vez, para el objetivo se formuló *un conjunto de metas* de carácter estratégico que son medibles y verificables y que deben ser cumplidas hasta 2021.

Fase 14. Diseño de Operaciones Estratégicas

Esta fase comprende el diseño de las estrategias de acción que en la metodología se denominarán como *Operaciones Estratégicas*. En este sentido, Betancourt, Mosquera & Garzón (2011) afirman que:

“La estrategia puede definirse como cursos de acción cuyo objetivo es construir sobre los aspectos fuertes, superar debilidades, explotar oportunidades y debilitar las amenazas. Estas marcan el camino para lograr los objetivos propuestos y son las vías proporcionales entre las diferentes alternativas que se ofrecen.” (p. 56)

Y en otro párrafo dichos autores expresan también:

“...las estrategias deben ser pertinentes y congruentes (tener carácter) y deben ser factibles (acciones practicables) que vuelvan probable el futuro...” (p. 33).

Las operaciones estratégicas responden a cada uno de los nudos críticos (NC) seleccionados en el macroproblema procesado. No obstante, como parte de la preparación para el futuro, el análisis de amenazas y oportunidades⁴⁰ detectadas en los escenarios alimenta de forma esencial el diseño de las operaciones estratégicas de tal modo *“que produzca los resultados satisfactorios en todos los escenarios”* (Marcial & Grumbach, 2008, p. 36). El objetivo es tratar de aumentar la probabilidad de que las condiciones más favorables en los escenarios ocurran, es decir, que el plan posibilite crear el futuro expresado en la Visión Estratégica.

Las operaciones estratégicas se dividen en operaciones y demandas de operación. Como el flujograma permite distinguir gráficamente la gobernabilidad o responsabilidad

⁴⁰ Como ya se mencionó antes, el análisis en el flujograma situacional permite detectar amenazas y oportunidades que retroalimentan la Exploración Estratégica. Los Nudos Críticos (NC) deben por lo tanto contener dichas amenazas y oportunidades a fin de ser enfrentadas a tiempo y con eficacia.

que cada uno de los actores tiene sobre las causas, entonces las operaciones que salen de la gobernabilidad del actor principal que está analizando el macroproblema se constituyen en demandas de operación que se deben hacer a los demás actores. Los resultados en la ejecución de las operaciones estratégicas deben permitir generar el impacto que se requiere para alcanzar las macrometas y metas estratégicas y, en últimas lograr la visión deseada.

Fase 15. Análisis de la viabilidad financiera de largo plazo del Plan

El plan prospectivo determina las operaciones estratégicas que deben ser implementadas para cumplir los compromisos expresados en los macroobjetivos y objetivos estratégicos. Sin embargo, la ejecución de la integralidad de las operaciones por parte de los distintos actores responsables del éxito del plan de largo plazo exige un incremento considerable de recursos financieros que lo muestran completamente inviable. Por esta razón es necesario diseñar estrategias de financiamiento que garanticen los recursos necesarios para la ejecución del plan estratégico durante los próximos años.

El análisis de viabilidad financiera que se realiza en esta fase se presenta en forma de recomendaciones de acciones y estrategias generales que permiten ampliar y mejorar las fuentes de financiamiento y no como un plan presupuestal detallado. Esto se debe principalmente a las siguientes razones. Primero, porque las operaciones estratégicas son un conjunto de cursos de acción de carácter indicativo, y no se llega hasta el nivel de detalle de programas y proyectos que permitan hacer un presupuesto detallado. Esta sería una tarea de cada actor relacionado en el plan prospectivo dentro de su respectiva organización. Segundo, la existencia en el plan prospectivo de varios actores responsables con competencias propias sobre sus instituciones u organizaciones obligaría a que cada uno presupuestara las operaciones estratégicas que están bajo su responsabilidad, un trabajo que puede hacerse pero toma mucho tiempo pues requiere coordinación entre actores. Y tercero, en el sector público existe la limitación de los periodos de gobierno de los gobernantes. Si el plan prospectivo tiene un alcance de diez años significa entonces que durante su vigencia pasarán casi tres gobiernos municipales, estatales y nacionales. La administración que está en curso y los dos futuros gobiernos deberá incluir en sus presupuestos las asignaciones para el cumplimiento de las metas estratégicas del plan prospectivo, pero nada garantiza que el plan prospectivo sea su prioridad (situación que se analizará en el Capítulo 8). Adicional a esto, están las demás organizaciones como las universidades y las empresas que elaboran sus propios presupuestos de acuerdo también con sus propias prioridades.

Por los anteriores motivos, el análisis de viabilidad financiera debe incluir estrategias que motiven y garanticen mayores y mejores fuentes de financiamiento por medios adicionales al presupuesto actual de las organizaciones, como por ejemplo convenios y formas de colaboración. El análisis debe incluir: (i) la estructura actual de financiamiento del sistema que se está planificando, es decir, que se muestre cuáles son las fuentes

de financiación que se están ejecutando; (ii) la estructura legal del régimen de financiamiento del sistema; (iii) estrategias de financiamiento y, (iv) una exploración de las condicionantes que pueden viabilizar o inviabilizar dichas estrategias de financiamiento propuestas.

Fase 16. Monitoreo y Evaluación del Plan

El plan estratégico de largo plazo debe ser también monitoreado y evaluado a fin de acompañar de forma permanente las macrometas y metas estratégicas y verificar así el cumplimiento de los macroobjetivos y objetivos estratégicos. Para esto se requiere definir los mecanismos, organizaciones e indicadores de acompañamiento y evaluación.

El sistema de monitoreo y evaluación no es un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un sistema que tiene como objetivo principal obtener, procesar y proporcionar las informaciones precisas y relevantes para conocer el grado de progreso rumbo a las metas fijadas, tomar decisiones y actuar a tiempo conforme dicha evaluación, corrigiendo las deficiencias y falencias detectadas. Por tanto, la evaluación es una herramienta al servicio de la organización o el grupo social que comanda el plan de largo plazo.

6.2. SINTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PROSPECTIVA

A continuación se presentan en forma de síntesis los principales resultados en cada una de las dieciséis fases del proceso metodológico prospectivo utilizado en la elaboración del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021, de acuerdo con los 4 Momentos Prospectivos propuestos en la *Guía metodológica de Planificación Prospectiva*.

▪ MOMENTO PROSPECTIVO I: Exploración Estratégica

Fase 1. Propósito Central y Alcance del Plan

El propósito central y el Alcance definidos en el Plan Decenal de Educación Municipal 2012/2021, fueron:

“El propósito central es tanto definir una propuesta de visión de largo plazo para la educación del Municipio, que incorpore los desafíos actuales y futuros por ella enfrentados...como explorar posibles futuros alternativos que fundamenten la formulación de estrategias para el Plan Decenal de Educación en el decenio 2012/2021, en el cual se definan las directrices, objetivos, metas y operaciones que deben orientar las decisiones de los actores involucrados en la educación en Guarujá”.

“El alcance de la planificación de largo plazo, expresado en los objetivos, metas y operaciones del Plan Municipal de Educación para el municipio de Guarujá cubre un horizonte temporal de diez años, de 2012 hasta 2021, conforme el Plan Nacional de Educación 2011/2020.” (Traducción de la autora).

Fase 2. La Pregunta Central

Para definir la pregunta central se elaboraron cuestionamientos específicos previos tales como: ¿Cómo es la educación hoy? ¿Qué puede efectivamente afectar la educación en el futuro? ¿Cuáles son los factores más importantes de cambio? ¿En qué medida están cambiando? ¿Existen otros posibles desarrollos en la educación? ¿Cuáles son los desafíos para la educación en los próximos años? ¿Cuáles son las capacidades que se poseen hoy? Con base en estos cuestionamientos previos, se formuló una única pregunta central que dio guía a la formulación de la direccionalidad estratégica del Plan Decenal de Educación de Guarujá:

“¿Qué tipo de individuo debe formar el sistema de educación, en estos próximos años, para enfrentar el desafío del desarrollo económico, social, cultural y ambiental futuro de Guarujá?” (Traducción de la autora).

Fase 3. Fuerzas Motrices y Tendencias

Se identificaron y analizaron ocho *fuerzas motrices* y el respectivo conjunto de *tendencias*, que se vienen dando en el mundo y en Brasil, con implicaciones en el desarrollo de la educación del municipio. El Plan Decenal contiene el análisis completo de estas fuerzas motrices y tendencias, las cuales se resumen en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Fuerzas Motrices y Tendencias con Impacto en la Educación del Municipio

FUERZA MOTRIZ	TENDENCIAS
I. Una nueva demografía	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de la población y disminución de las tasas de crecimiento poblacional ▪ Cambios en la estructura etaria ▪ Cambios en la estructura familiar ▪ Aumento de la conurbación en la región
II. Un nuevo paisaje económico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Economía de Guarujá poco dinámica y diversificada y altamente estacional ▪ Desafíos generados por el desarrollo del Pré-sal ▪ Desafíos de la expansión portuaria ▪ De un turismo de veraneo a otros tipos de turismo
III. Transformaciones en el mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prolongado aumento mundial del desempleo ▪ La demanda por trabajadores técnicamente cualificados es alta ▪ Mujeres con altos niveles de escolaridad y creciente participación en el mercado de trabajo ▪ Aumento de las industrias del conocimiento y fortalecimiento del sector servicios
IV. Reconfiguración del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios en la forma de participación política ▪ Cambios en el papel del Estado ▪ Creciente demanda por transparencia y responsabilidad en el uso de fondos públicos ▪ Gran preocupación de los gobiernos por una educación inclusiva y de calidad.
V. Cambios en la sociedad y en los valores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuevas formas de interacción social: las redes sociales ▪ Cambios en los Valores ▪ Nuevos males sociales
VI. La revolución tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La revolución de las TIC
VII. Los desafíos ambientales globales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prosperidad económica con pérdida de la sustentabilidad ambiental
VIII. Transformaciones en la educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayores sistemas de responsabilidad en los resultados de la educación ▪ Contratación de servicios privados de educación por parte del Estado para administración de escuelas públicas ▪ Aumento creciente de la demanda por profesionales de la educación con altos niveles académicos y de acuerdo con las necesidades de alumnos del Siglo 21 ▪ Inversiones en infraestructura de tecnología y equipos para las escuelas se están expandiendo ▪ Transformaciones en la relación enseñanza-aprendizaje ▪ La economía global y la era digital requieren nuevas capacidades ▪ Aumento constante del deseo de realización educacional ▪ Programas de educación acelerada ganan impulso

Fuente: Plan Decenal Municipal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 4. Análisis de Avances de la Educación en Guarujá en la Década 2000 – 2010

Se realizó una investigación sobre cuáles fueron los avances alcanzados en la educación en el municipio de Guarujá en el decenio 2000 - 2010, en lo que se refería específicamente a cada uno de los niveles y modalidades de la educación, es decir, Educación Preescolar, fundamental, media, especial, educación para jóvenes y adultos, técnica-profesional y educación superior. Este análisis se elaboró teniendo en cuenta también los avances hechos en Brasil y en el Estado de Sao Paulo, permitiendo de este modo hacer evaluaciones comparativas a partir de indicadores educativos concretos.

Fase 5. Exploración de Escenarios

El Foro Permanente decidió explorar solamente dos distintos escenarios alternativos que se pueden desarrollar en los próximos diez años para la educación en Guarujá. En los Cuadros 11 y 12 se presentan las hipótesis formuladas en ambos escenarios para el año 2021. Sin embargo, en el Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021 se presenta la formulación completa de ambos escenarios.

Cuadro 11. Hipótesis del Escenario 1: Guarujá, Ciudad Educada

Este escenario presupone que el sistema de educación de Guarujá responde de forma dinámica y favorable a los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos sucedidos en los últimos años, siendo a su vez, el sistema de educación, un impulsor y multiplicador del desarrollo y de la inclusión social y productiva del municipio.

Así, tanto los cambios en las reglas y políticas nacionales implantadas a partir del Plan Nacional de Educación 2011/2020, como los beneficios sociales y económicos generados por los grandes proyectos de empresas establecidas en la región (Pre-sal, Puerto de Santos, aeropuerto y conexión seca entre Santos y Guarujá), crearon las condiciones para modernizar y fortalecer el sistema de educación del municipio dentro de las directrices y macroobjetivos estratégicos del Plan Decenal Municipal de Educación 2012/2021.

Guarujá invirtió en la formación de su gente, preparándola para el aprovechamiento de estos proyectos, y las empresas efectivamente absorbieron de forma progresiva mano de obra guarujaense. Sumado a todo esto, hubo grandes avances en las TIC orientadas a la educación, pues el uso intensivo de las técnicas y herramientas TIC en el sistema educacional del Municipio obligó a adecuar los currículos y transformar las prácticas pedagógicas, impactando en los procesos de enseñanza-aprendizaje; esto exigió una preparación de los profesores de acuerdo con esos cambios, resultando en la inserción de modernos métodos de enseñanza en su labor de docencia y en la transformación de su perfil como guías y facilitadores de los alumnos en la búsqueda del conocimiento y en la investigación de las informaciones.

Pero las anteriores transformaciones fueron impulsadas también por una sociedad, una familia y un estudiante que exige una educación más en consonancia con la realidad que vive en el día a día y más relevante a las exigencias del mundo laboral y social. Recordemos que uno de los principales cambios que ha sufrido la educación a nivel global en los últimos 20 años ha sido la transformación de la relación alumno-profesor. De un alumno pasivo y meramente receptor de informaciones y conocimientos, tenemos ahora un estudiante activo y altamente integrado al mundo de la información. Por último, se ha dado una mayor democratización de la gestión escolar, resultando en una sociedad guarujaense más participativa, que cobra mayor eficiencia y eficacia en la gestión educativa del sector público y privado.

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Cuadro 12. Hipótesis del Escenario 2: Guarujá, ciudad de Oportunidades Pérdidas

Este escenario presupone que el sistema de educación de Guarujá pierde las oportunidades ofrecidas por las grandes empresas, respondiendo de forma lenta e insuficiente a los desafíos y problemas generados por los cambios en las condiciones sociales, económicas y ambientales sucedidas en el país, en la región y en la ciudad.

Los resultados insatisfactorios del sistema de educación del municipio, entre 2012 y 2021, son una consecuencia tanto de una insuficiente valoración dada por la clase política y la sociedad organizada a la importancia de la educación como elemento de transformación social; al poco empeño del Gobierno Federal para cumplir las metas del Plan Nacional de Educación, especialmente aquella relacionada con el incremento substancial del financiamiento, y, finalmente, a los impactos negativos en la equidad y equilibrio social generado por los proyectos como el Pre-Sal, la expansión portuaria y la conexión seca entre Santos y Guarujá, que trajeron un crecimiento en la migración, mayor desempleo (especialmente de la población joven), ocupación desordenada del territorio, agravamiento de la inseguridad ciudadana, degradación de los recursos naturales, entre otros problemas.

Se presupone también que el sistema educativo de la ciudad no se adaptó ni se preparó adecuadamente para aprovechar los progresos rápidos de las TIC, incluyendo de forma insuficiente e inadecuada recursos tecnológicos en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Los modelos curriculares en los diferentes niveles de enseñanza no fueron modernizados y continúan siendo desvinculados de la realidad. Las prácticas pedagógicas continúan siendo dominadas por la transmisión pasiva de informaciones y la memorización, situación que tiene más fuerza en la educación básica. Así, buena parte del profesorado continúa siendo un mero reproductor de conocimientos e informaciones, creando conflictos con un estamento estudiantil cada vez más vinculado con el mundo de las tecnologías de la información. Es un sistema de educación que no motiva a los estudiantes a permanecer en la escuela y tampoco reconoce la utilidad real de la educación para la vida.

En este escenario, el sector público en los distintos niveles dispone de una menor disponibilidad de recursos financieros para la educación, afectando negativamente la cobertura y la calidad de la educación. Finalmente, prevalece una sociedad poco preparada para participar en los procesos de gestión democrática de la educación.

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 6. Problemas Potenciales: Oportunidades y Amenazas

En cada uno de los dos escenarios explorados se identificaron los problemas potenciales que en términos de oportunidades y amenazas se pueden generar en el sistema de educación en el futuro (Cuadros 13 y 14).

Cuadro 13. Oportunidades y Amenazas Identificadas en el Escenario 1

ESCENARIO 1: Guarujá, Ciudad Educada
<p><u>OPORTUNIDADES:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayores oportunidades de empleo formal, beneficiando la inclusión social y productiva de la población. ▪ Ambiente financiero favorable para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación. ▪ Cumplimiento de las metas del PNE 2011/2020, como del PMEG 2012/2021, colocando a Guarujá como ciudad referencia en el país y en la región. ▪ Aumento del foco del poder público y del sector privado en la calidad de la educación. ▪ Preparación de mano de obra especializada mejora las condiciones de vida de la población. ▪ Mayor oferta de instituciones particulares en todos los niveles reduce la presión por educación pública. ▪ Disminución de la evasión y mejoría en los resultados de la calidad. ▪ Profesores formados y preparados en métodos modernos de enseñanza, que incluyen el uso de las TIC. ▪ Rescate del reconocimiento y respeto de la importancia escolar y social de los docentes, los motiva a ejercer sus labores de forma más creativa y más comprometida. ▪ Educación con atención integral e inclusiva a niñ@s y jóvenes. ▪ Comunidad escolar con mayor conciencia de participación e involucramiento en los procesos educativos. ▪ Mejor ambiente de trabajo para los profesionales de la educación que facilita la creatividad y genera mayor demanda por capacitación y formación profesional. <p><u>AMENAZAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda de mano de obra del nivel técnico-profesional puede ser suplida por personas fuera del municipio e, inclusive, de la región. ▪ Las escuelas deben mantener un ritmo muy rápido de adaptación en lo que se refiere a las TIC debido al continuo desarrollo tecnológico. ▪ Lentitud en la respuesta institucional del sector público de la educación afecta la modernización y aprovechamiento de las oportunidades que ofrece este escenario.

Fuente: Contenido adaptado del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Cuadro 14. Oportunidades y Amenazas Identificadas en el Escenario 2

ESCENARIO 2: Guarujá, Ciudad de Oportunidades Pérdidas
<p><u>AMENAZAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menores opciones de disponibilidad de empleo formal y aislamiento del municipio del mercado de trabajo. ▪ Ambiente financiero desfavorable para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación. ▪ Aumento de la desigualdad social, aumento de la inseguridad e incremento substancial del trabajo informal. ▪ Incumplimiento de las metas del PMEG 2012/2021 en lo que se refiere a la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación. ▪ Guarujá perderá la oportunidad de ser considerada un centro de referencia en el área de la educación en la región, generando la imagen de una ciudad con niveles educacionales deficitarios. ▪ Educación cada vez menos pertinente, desmotiva y promueve el abandono escolar. ▪ Docentes con desventaja para lidiar con la diversidad existente entre alumnos; afecta las actividades de enriquecimiento curricular y desmotiva el desarrollo de hábitos de trabajo en equipo. ▪ Mayor presión por demanda de educación pública. ▪ La descentralización de la Educación Fundamental en el municipio sin el debido aumento de las capacidades financieras e institucionales amenaza la cobertura y el mejoramiento y ampliación de la infraestructura de este nivel de educación. ▪ La insuficiente y/o inadecuada integración y aprovechamiento de las TIC y los recursos tecnológicos atrasa el sistema educacional del municipio en lo que se refiere a los procesos de enseñanza- aprendizaje. ▪ Población de Guarujá menos participativa en los procesos de gestión democrática de la educación con poco interés en demandar un sistema educacional de calidad. ▪ Pérdida de capacidad de movilización del poder público municipal para procesos de participación de formulación de planes de educación de largo plazo.

Fuente: Contenido adaptado del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

▪ MOMENTO PROSPECTIVO II: Direccionalidad Estratégica

Fase 7. Valores y Principios del Plan Decenal de Educación

Los *valores sociales y principios* que fundamentan el PMEG 2012/2021 son presentados en el Cuadro 15.

Cuadro 15. Valores y Principios del PMEG 2012/2021

VALORES	PRINCIPIOS
Igualdad	– Universalización del acceso escolar.
Libertad	– Mejoramiento de la calidad de la enseñanza.
Justicia	– Formación para la educación ciudadana.
Democracia	– Gestión democrática.
Humanización	– Valorización de los profesionales de la educación.
Equidad	– Promoción de lo inter-sectorial.
Solidaridad	– Integración Municipio - Estado.
Autonomía	– Educación orientada a atender las necesidades sociales, las vocaciones económicas locales y la formación de un sujeto crítico y sensible a su realidad.
Ética	– Acceso a la carrera del magisterio a través del Concurso Público y del reconocimiento y de la valorización por mérito, títulos y por tiempo de servicio.
Calidad	– El ser humano, en toda su singularidad y diversidad, como centro de la educación.
Pluralismo	– Sustentabilidad socio ambiental.
Fraternidad	
Laicidad	

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 8. La Visión Estratégica de la Educación

Se construyó la *visión estratégica* deseada para el futuro de la educación en Guarujá. El diseño de la visión se fundamentó en los valores y principios ya identificados en la Fase 7. Así, la visión establecida en el PMEG 2012/2021, fue la siguiente:

“En 2021, la sociedad de Guarujá disfrutará de una educación centrada en el ser humano, que garantice el acceso de forma universal, con calidad y orientada hacia el desarrollo individual y social, fundamentada en el respeto ambiental, en las diferencias sociales, culturales y de la condición humana para una educación ciudadana plena.” (Traducción de la autora).

▪ MOMENTO PROSPECTIVO III: Análisis de la Situación Problemática

Fase 9. Definición del Macroproblema de Educación en Guarujá

Una vez el Foro Permanente del Plan Municipal de Guarujá discutió y definió tanto la exploración estratégica de largo plazo como la direccionalidad estratégica, se procedió a seleccionar el Macroproblema de la educación, el cual se formuló de la siguiente manera:

“Cobertura y calidad de la educación insuficiente e inadecuada para promover la inclusión social y productiva y la ciudadanía plena de la población del Municipio”
(Traducción de la autora).

Fase 10. Análisis Sistémico-Causal del Macroproblema de Educación en Guarujá

Aunque los miembros del Foro Permanente fueron quienes discutieron y seleccionaron la formulación del nombre del Macroproblema, en realidad el análisis sistémico-causal y la construcción del flujograma fue un trabajo emprendido por el Núcleo Estratégico y el Grupo de Trabajo de la Secretaría Municipal de Educación de Guarujá, en colaboración con la empresa de consultoría. Sin embargo, el flujograma fue posteriormente sometido a consideración, discusión y decisión final del Foro Permanente.

Como la técnica del flujograma situacional exige que la explicación se haga desde la perspectiva de un actor concreto, se seleccionó a la Alcaldía de Guarujá como el actor institucional más pertinente para explicar el Macroproblema por tres razones principales: (i) por las grandes responsabilidades que por competencia posee frente a los problemas educativos de la población del municipio; (ii) porque por mandato del Plan Nacional de Educación 2011/2020 debe liderar la elaboración del Plan Decenal de educación en el municipio, y (iii) la Ley Municipal No. 3.856 de octubre de 2010 que trata de la macroestructura de la Alcaldía, establece en su Art. 16 que una de las responsabilidades de la Secretaría Municipal de Educación es *“coordinar, orientar y acompañar la elaboración y la ejecución del Plan Decenal de Educación”* (como fue ya mencionado en el punto 4.2 del presente documento donde trata sobre las principales atribuciones de la Seduc).

Siendo la Alcaldía el actor principal desde el cual se analizó el problema es que fue posible detectar el grado de responsabilidad de los otros actores involucrados en el desarrollo del problema. Como la unidad de análisis utilizada para la explicación del Macroproblema fueron todos los niveles y modalidades del sistema educativo (Educación Preescolar, Fundamental y Media, Educación Especial, Educación para Jóvenes y Adultos y Educación Técnica-Profesional), el grado de gobernabilidad de la Alcaldía estaba limitado a las competencias en solamente algunos niveles y modalidades. Por tanto, los gobiernos Federal y del Estado de Sao Paulo, las instituciones particulares de educación, la comunidad escolar, las empresas, las organizaciones en general localizadas en el Municipio y la región que representan a la comunidad y las familias de Guarujá, también son reflejados en el análisis sistémico-causal como responsables de las actuales condiciones en que se encuentra la educación en Guarujá.

El Foro Permanente no fue seleccionado como el actor desde la perspectiva en la cual se debía analizar el Macroproblema porque en realidad sus competencias como organización se limitan a ser un *“órgano representativo de carácter democrático e inclusivo con la efectiva participación de la sociedad civil guarujaense”* (Decreto 8.967 de 01/07/2010) (traducción de la autora), y que cumple únicamente el papel de elaborar

el plan decenal, para luego evaluarlo y monitorearlo de forma permanente. En ese sentido, no maneja recursos económicos ni tiene poder de decisión sobre los actores, entidades y organizaciones involucrados con la educación, aun cuando dicho Foro esté compuesto por representantes de cada una de estas organizaciones e instituciones. Ante estas serias limitaciones, se vio la necesidad de hacer una explicación situacional desde la perspectiva del actor más representativo política y socialmente en la ciudad, es decir, la Alcaldía Municipal de Guarujá.

La explicación del Macroproblema inició con la definición de seis descriptores (VDP – Vector Descriptor del Problema) y la inmediata identificación de sus consecuencias. El modelo sistémico-causal, compuesto por 76 causas explicativas, se elaboró a partir del conjunto de descriptores identificados. Cada una de estas causas fue analizada a fin de evaluar e identificar aquellas más críticas y sobre las cuales se debía formular una operación destinada a alterar la situación actual negativa de los descriptores del Macroproblema.

Como resultado se seleccionaron 29 causas que cumplían de forma simultánea cada una los tres requisitos para ser Nudo Crítico (NC)⁴¹. Por tanto, fueron los que se constituyeron posteriormente en los focos centrales para las estrategias de acción del Plan Decenal Municipal de Educación 2012/2021.

⁴¹ Los tres requisitos para que una causa explicativa sea seleccionada como Nudo Crítico, son presentados en el Capítulo 2, específicamente en el punto 2.4.

▪ MOMENTO PROSPECTIVO IV: Plan Estratégico de Largo Plazo

Fase 11. Definición de Directrices y Ejes Estratégicos

Conforme los lineamientos definidos en la Constitución Federal de 1988, en la Ley de Directrices Básicas de 1996 (LDB) y en el Plan Nacional de Educación 2011/2020, el Foro Permanente definió las cuatro Directrices que deben ser seguidas para el establecimiento de las metas y operaciones estratégicas del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Ver Cuadro 16).

Cuadro 16. Directrices del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">i. Elevar los índices de cobertura y mejorar la calidad de la Educación Básica, normalizar el flujo escolar y reducir los índices de repitencia y deserción escolar.ii. Expandir la cobertura y mejorar la pertinencia y calidad de la educación del municipio, con la finalidad de asegurar la inclusión productiva de la población mayor de 18 años.iii. Mejorar y modernizar los sistemas de planificación y gestión de la Secretaría Municipal de Educación de Guarujá y de las unidades escolares de la Red Municipal de Educación.iv. Ampliar y fortalecer programas y actividades de formación continuada de los profesionales de la Red de Educación de Guarujá a fin de asegurar el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación en el municipio, así como el estímulo al ingreso, a la permanencia y el ascenso en el escalafón docente. |
|---|

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Los trece Ejes Estratégicos del Plan Decenal se definieron fundamentados en la explicación sistémica realizada en el Macroproblema, en el cual se establecieron trece cadenas causales principales que tienen su origen en los descriptores. Estos ejes estratégicos permitieron más adelante estructurar los objetivos y metas estratégicas del Plan Decenal. Los ejes estratégicos son mostrados en el Cuadro 17.

Cuadro 17. Ejes Estratégicos del Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">Eje 1. Educación PreescolarEje 2. Educación FundamentalEje 3. Educación MediaEje 4. Educación SuperiorEje 5. Educación Técnica-ProfesionalEje 6. Educación EspecialEje 7. Alfabetización y Educación de Jóvenes y AdultosEje 8. Inclusión socio educacional de la poblaciónEje 9. Inclusión tecnológica en la educaciónEje 10. Formación Continua y Valorización de los profesionales de la educación.Eje 11. Modernización de la gestión escolarEje 12. Modernización institucional del sistema educativoEje 13. Fortalecimiento financiero |
|--|

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 12. Formulación de Macroobjetivos y Macrometas

El Foro Permanente determinó siete Macroobjetivos. Un Macroobjetivo para cada descriptor del Macroproblema. Estos Macroobjetivos corresponden a los resultados que se esperan alcanzar en el año 2021 a través de la operacionalización del Plan Decenal. Además, para cada uno de los Macroobjetivos fueron establecidas un grupo de Macrometas, que deberán ser cumplidas también hasta 2021. En el Cuadro 18 se relacionan los Macroobjetivos con sus correspondientes Macrometas.

Cuadro 18. Macroobjetivos y Macrometas del PDEG 2012/2021

MACROOBJETIVOS	MACROMETAS
1. Elevar la cobertura en la Educación Preescolar, a fin de asegurar el desarrollo integral de los (as) niñ@s hasta 5 años de edad.	<i>Macrometa 1.1</i> Universalizar, hasta 2016, el atendimento escolar de la población de cuatro y cinco años.
	<i>Macrometa 1.2</i> Ampliar, hasta 2021, la oferta de la Educación Preescolar de forma a atender 50% de la población de cero a tres años.
2. Mantener los niveles de cobertura, mejorar la calidad de la educación fundamental, normalizar el flujo escolar y reducir los índices de repitencia y deserción escolar.	<i>Macrometa 2.1</i> Asegurar que tod@s l@s niñ@s en la faja etaria de 6 a 14 años sean atendid@s en Educación Fundamental.
	<i>Macrometa 2.2</i> Alfabetizar tod@s l@s niñ@s, hasta lo máximo, los 8 años de edad.
	<i>Macrometa 2.3</i> Disminuir la tasa de distorsión edad-grado en Educación Fundamental de 14,8% en 2010 para 5% en 2021.
	<i>Macrometa 2.4</i> Elevar el promedio del IDEB para Educación Fundamental, así: - Para 5º año: 6,3 y para 9º año: 5,8
3. Elevar la cobertura y calidad de la educación media, normalizar el flujo escolar y reducir los índices de repitencia y deserción escolar.	<i>Macrometa 3.1</i> Ampliar a 85% la tasa líquida de matrícula en la Educación Media, en la faja etaria de 15 a 17 años.
	<i>Macrometa 3.2</i> Elevar el promedio del IDEB para Educación Media, así: - Para 3ª Serie: 5,1
	<i>Macrometa 3.3</i> Disminuir la tasa de distorsión edad-grado en Educación Media de 24,5% en 2010 para 14% en 2021.
4. Elevar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación superior, a fin de asegurar la inclusión productiva de la población mayor de 18 años de Guarijá.	<i>Macrometa 4.1</i> Alcanzar, hasta 2021, 30% de tasa bruta de matrícula en la educación superior y una tasa líquida de 20% de la población de 18 a 24 años, asegurando la calidad de la oferta.
	<i>Macrometa 4.2</i> Ampliar, hasta 2021, la proporción de matrículas de la Educación Superior en cursos relacionados con petróleo y gas, gestión portuaria, gestión logística y turismo.

Cont...

MACROOBJETIVOS	MACROMETAS
5. Expandir la cobertura y mejorar la pertinencia y calidad de la educación técnica-profesional del municipio.	<i>Macrometa 5.1</i> Aumentar de forma gradual la proporción de matrículas de educación técnica-profesional mediante la oferta de cursos y convenios orientados a las áreas críticas del desarrollo de las vocaciones económicas del municipio.
	<i>Macrometa 5.2</i> Aumentar de 15,8%, en 2010 para 25%, en 2021 la proporción de la matrícula en educación técnica-profesional sobre la matrícula de educación media.
	<i>Macrometa 5.3</i> Garantizar que 100% de los alumnos de educación técnica-profesional sean beneficiados con proyectos educativos orientados al mejoramiento de la calidad de esta modalidad de enseñanza.
6. Ampliar y mejorar los niveles de acceso e inclusión de las personas con discapacidad y personas con talentos excepcionales en la red de educación municipal, de acuerdo con los principios de la educación inclusiva.	<i>Macrometa 6.1</i> Atender 100% de la demanda de alumnos con discapacidad y con talentos excepcionales, en edad de 4 hasta 21 años, en condiciones de igualdad y calidad.
	<i>Macrometa 6.2</i> Garantizar que los alumnos con discapacidad que terminen el ciclo de educación fundamental y que presenten condiciones de continuidad, sean atendidos en la educación media o en la educación técnica-profesional de nivel medio, de tal modo que cuando finalicen la educación media puedan continuar sus estudios en educación superior.
7. Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y reducir los índices de repitencia y deserción escolar de los programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos (EJA).	<i>Macrometa 7.1</i> Para 2021, bajar al 50% la tasa de analfabetismo de la población adulta (de 5,1% para 2,5%) y erradicar el analfabetismo de jóvenes con hasta 30 años de edad.
	<i>Macrometa 7.2</i> Garantizar la atención plena del EJA de la educación fundamental y de la educación media.
	<i>Macrometa 7.3</i> Reducir las tasas de deserción en la educación de jóvenes y adultos para el 50% hasta 2016, y al 75% en 2021.
	<i>Macrometa 7.4</i> Ofrecer hasta 2016, como mínimo, 25% de las matrículas de EJA de forma integrada a la educación técnica-profesional en los años finales de la educación fundamental y media.

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 13. Formulación de Objetivos y Metas Estratégicas:

Con el propósito de alcanzar en un período futuro de 10 años las Macrometas establecidas para cada Macroobjetivo, se definieron los Objetivos con sus respectivas Metas Estratégicas, conforme cada uno de los Ejes Estratégicos previamente definidos (Ver Cuadro 19).

Cuadro 19. Objetivos y Metas Estratégicas por Eje Estratégico del PDEG 2012/2021

EJE ESTRATÉGICO 1: EDUCACIÓN PREESCOLAR	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso igualitario a niñ@s entre 0 a 5 años de edad, a los servicios continuados de Educación Preescolar que incluyan sus cuidados y su aprendizaje y desarrollo, considerando la integralidad e indivisibilidad de sus diversas dimensiones y la valorización de las actividades lúdicas. 	ME 1.1 Construir 10 nuevos Núcleos de Educación Preescolar hasta 2016, y otros 20 hasta 2021.
	ME 1.2 Construir 10 nuevas unidades escolares de Educación Preescolar
	ME 1.3 Acreditar las instituciones que prestan servicios de Educación Preescolar que ofrecen servicios compactibles con los estándares exigidos para este nivel de enseñanza.
	ME 1.4 Reformar la infraestructura escolar para atender la totalidad de las zonas del municipio.
	ME 1.5 Asegurar la formulación, implantación y actualización de las directrices pedagógicas adecuadas a los objetivos y a los nuevos desafíos de la Educación Preescolar.
EJE ESTRATÉGICO 2: EDUCACIÓN FUNDAMENTAL	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso igualitario y universal a los servicios de educación fundamental en la Red de Educación de Guarujá, velando por el mejoramiento de los indicadores educativos de permanencia, conclusión y calidad. 	ME 2.1 Construir 8 nuevas unidades de educación fundamental I, buscando eliminar el período intermedio en algunas escuelas.
	ME 2.2 Construir 23 nuevas unidades escolares de educación fundamental II.
	ME 2.3 Municipalizar 13 unidades estatales de educación fundamental.
	ME 2.4 Asegurar la actualización y adecuación de las directrices pedagógicas de la educación fundamental, de acuerdo con los nuevos desafíos y exigencias planteadas en este nivel de educación.
EJE ESTRATÉGICO 3: EDUCACIÓN MEDIA	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso igualitario y universal a los servicios de educación media en la Red de Educación de Guarujá, velando por el mejoramiento de los indicadores educativos de permanencia, conclusión y calidad. 	ME 3.1 Construir 12 nuevas unidades escolares de educación media.
	ME 3.2 Construir 23 nuevas unidades escolares de educación fundamental II.
	ME 3.3 Garantizar que el currículo de la educación media sea actualizado y contextualizado, de tal forma que posibilite al educando la construcción de su propio conocimiento y la adquisición de competencias para el mundo laboral.
	ME 3.4 Garantizar que, hasta 2016, sea ampliada la cantidad de alumnos de educación media de la Red Estatal beneficiados por los Centros de Estudios de Lenguas – CELs.
EJE ESTRATÉGICO 4: EDUCACIÓN SUPERIOR	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Promover la integración del Municipio al sistema nacional y estadual de investigación científica y tecnológica y la expansión de los programas de formación de educación superior en el Municipio, garantizando el acceso especialmente a os estudiantes de bajos ingresos. 	ME 4.1 Promover la creación y expansión de programas de formación de nivel superior relacionadas con petróleo y gas, gestión portuaria y logística y turismo, en coordinación con el gobierno del Estado y las IES.
	ME 4.2 Asegurar la inclusión del municipio de Guarujá en los programas y proyectos de desarrollo tecnológico relacionados a la explotación del Pre-sal, especialmente en el proyecto del Parque Tecnológico de Santos, en coordinación con el Gobierno del Estado, Petrobras e instituciones de investigación científica y tecnológica.

Cont...

EJE ESTRATÉGICO 5: EDUCACIÓN TÉCNICA-PROFESIONAL	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso a los servicios de educación técnica-profesional en la Red de Educación de Guarujá, a través de programas de formación que aseguren el mejoramiento de la escolaridad formal y la inclusión de los alumnos a la vida productiva. 	ME 5.1 Fortalecer la educación técnica-profesional en cursos relacionados con petróleo y gas, gestión portuaria, logística y turismo, mediante una estrategia que articule de forma coordinada con los gobiernos Federal, Estadual y Municipal, al sistema S, al sector empresarial y al Prominp (Programa de Movilización de la Industria Nacional de Petróleo y Gas Natural).
	ME 5.2 Adecuar la capacidad instalada en la red de instituciones de educación técnica-profesional para aprovechar las oportunidades generadas por la explotación del Pre-sal, de la expansión portuaria y el desarrollo del turismo de negocios, atendiendo así la población en edad productiva excluida del mercado laboral, y que necesita readaptarse a las nuevas exigencias y perspectivas del mundo laboral.
	ME 5.3 Ampliar y fortalecer la Escuela Técnica Estadual Alberto Santos Dumont, preparándola para las oportunidades y desafíos del Pre-sal, de la expansión portuaria y el desarrollo del turismo de negocios, en coordinación con el gobierno del Estado.
	ME 5.4 Ampliar de forma suficiente la planta docente calificada de la educación técnica-profesional del municipio para atender las necesidades de expansión económica en Guarujá.
	ME 5.5 Garantizar que, hasta 2016, por lo menos 20% de la matrícula de educación media sea articulada a la educación técnica de nivel medio, de acuerdo con el Programa Red Educación Media Técnica, porcentaje que debe llegar en lo mínimo al 35% hasta 2021.
	ME 5.6 Estimular la expansión de etapas para estudiantes de la educación técnica de nivel medio y de Educación Media, en coordinación con el gobierno del Estado, empresas privadas y organizaciones sociales.
EJE ESTRATÉGICO 6: EDUCACIÓN ESPECIAL	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Asegurar a los alumnos con discapacidad o con talentos excepcionales el acceso igualitario a servicios de educación y formación integral, atendiendo sus necesidades educacionales y psicosociales especiales, velando por la inclusión, permanencia y conclusión del ciclo escolar. 	ME 6.1 Garantizar que 100% de l@s niñ@s y jóvenes de la educación especial sean beneficiados con proyectos y acciones educativas orientados al mejoramiento de la calidad en este nivel de educación.
	ME 6.2 Ampliar y adecuar la infraestructura y espacios físicos y dotar con recursos de apoyo pedagógico especializado los edificios públicos destinados a la realización de actividades educativas para atender adecuadamente los alumnos con discapacidad o con talentos excepcionales.
	ME 6.3 Ampliar en número suficiente la planta de docentes y profesores tutores para la atención educativa de niñ@s y alumn@s con discapacidad o con talentos excepcionales, y crear el cargo de auxiliar de educación especial.
	ME 6.4 Asegurar la formulación, actualización e implantación de directrices y contenidos pedagógicos orientados para la educación especial inclusiva.
	ME 6.5 Garantizar condiciones adecuadas de movilidad para l@s alumn@s con discapacidad o con talentos excepcionales.
	ME 6.6 Garantizar que, hasta 2021, el 100% de todos los edificios públicos destinados a realización de actividades educativas atiendan los estándares mínimos de calidad de estructura física y accesibilidad.
	ME 6.7 Garantizar que todos los edificios públicos destinados a la realización de actividades educativas existentes reciban anualmente mantenimiento preventivo y correctivo.

Cont...

EJE ESTRATÉGICO 7: ALFABETIZACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS (EJA)	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso igualitario a los servicios de alfabetización y educación a los jóvenes y adultos que no pudieron efectuar los estudios en la edad regular en la Red de Educación de Guarujá, velando por el mejoramiento de los indicadores educativos de permanencia, conclusión y calidad. 	ME 7.1 Garantizar que el contenido curricular de los Programas EJA sean actualizados y contextualizados, de tal forma que atiendan las expectativas, necesidades de formación y potencialidades de las distintas fajas etarias y se articule con actividades de generación de empleo e ingresos.
	ME 7.2 Garantizar que 100% de los jóvenes y adultos de EJA sean beneficiados con proyectos y acciones educativas orientadas al mejoramiento de la calidad de su educación.
	ME 7.3 Articular acciones intersectoriales con el fin de garantizar que 100% de jóvenes y adultos de EJA sean beneficiados con proyectos y servicios sociales
	ME 7.4 Garantizar que la planta de profesionales docentes y administrativos sea suficiente en número y con cualificación adecuada para la atención de las necesidades de los programas EJA.
	ME 7.5 Asegurar que el calendario escolar sea ajustado, conforme la especificidad de los alumnos beneficiados por los programas EJA.
	ME 7.6 Incrementar y mejorar la infraestructura física y la dotación de instrumentos pedagógicos, de forma a mejorar las condiciones de aprendizaje para la formación de jóvenes y adultos y atender la demanda.
	ME 7.7 Asegurar la implantación de un sistema de evaluación adecuado para la valoración del desempeño de estudiantes de EJA.
	ME 7.8 En coordinación con los Gobiernos Federal y Estadual, el sistema S (Senai, Sesi, Sesc, Senac) y el Prominp, promover la articulación del EJA a los programas de educación técnica-profesional.
EJE ESTRATÉGICO 8: INCLUSIÓN SOCIOEDUCATIVA DE LA POBLACIÓN	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar, ampliar y mantener los proyectos de refuerzo y complemento a los procesos de enseñanza-aprendizaje y de promoción de actividades socioeducativas dirigidos a la población en general, buscando así fortalecer los lazos de convivencia e integración comunitaria en el municipio de Guarujá. 	ME 8.1 Asegurar la formulación de directrices educativas que contemplen el desarrollo físico saludable de los alumnos.
	ME 8.2 Asegurar la formulación de estrategias que garanticen que los alumnos en situación de vulnerabilidad social sean atendidos con proyectos educativos.
	ME 8.3 Garantizar que los alumnos de educación fundamental y media con bajo rendimiento y en situación de vulnerabilidad social reciban acompañamiento y refuerzo pedagógico.
	ME 8.4 Establecer convenios con servicios de salud y asistencia social a fin de diseñar acciones que garanticen la permanencia de los alumnos en situación de vulnerabilidad social.
	ME 8.5 Elaborar un sistema de monitoreo de la población de gestantes de 10 a 19 años, inscritas en el SIS-PRENATAL, para que sean diseñadas acciones que busquen evitar la deserción escolar de madres jóvenes.
	ME 8.6 Garantizar la disponibilidad de profesionales en psicología, fonoaudiología, psicopedagogía y trabajo social, concursados y en cantidad y condiciones suficientes de remuneración.
	ME 8.7 Democratizar el acceso a la práctica deportiva y el acceso a la cultura, a fin de promover el desarrollo integral de niñ@s, adolescentes y jóvenes, como factor de formación de ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida, prioritariamente en áreas de vulnerabilidad social.
	ME 8.8 Asegurar la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, equipos, y materiales de los Centros de Actividades Educativas y Comunitarias –CAEC’s, a fin de atender toda la población del municipio con programas y servicios socioeducativos.
	ME 8.9 Garantizar que la totalidad de los CAEC’s ofrezca recursos humanos cualificados para la realización de proyectos extracurriculares, refuerzo escolar y de integración socioeducativa de los alumnos de la Red.
	ME 8.10 Transformar todas las Unidades Escolares en Polos de Prevención a la Violencia.

Cont...

EJE ESTRATÉGICO 9: INCLUSIÓN TECNOLÓGICA EN LA EDUCACIÓN	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Promover el acceso, uso y apropiación crítica de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento - TICs, como herramientas para la enseñanza-aprendizaje, la creatividad y el avance científico, tecnológico y cultural, que permitan el desarrollo humano y la participación activa en la sociedad del conocimiento. 	ME 9.1 Garantizar que las Redes Escolares adopten el uso de estrategias didácticas activas mediante el uso de las TICs, que faciliten el aprendizaje autónomo, colaborativo y el pensamiento crítico y creativo de los alumnos.
	ME 9.2 Desarrollar en las Redes Escolares los diseños y modelos curriculares que incluyan el uso transversal de las TICs como medio para elevar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la promoción de competencias tecnológicas e informáticas.
	ME 9.3 Garantizar que las unidades escolares implanten salones de clase multimedia con equipos modernos y con acceso a internet de calidad, de modo que se atienda la demanda total de alumnos y se mejore significativamente su desempeño.
	ME 9.4 Garantizar que toda la comunidad escolar, en especial los alumnos y padres, se beneficien con programas de inclusión digital, a fin de facilitar la integración en los procesos de educación.
	ME 9.5 Asegurar que, hasta 2021, el 100% de las unidades escolares de Educación Básica posean espacios especializados para el uso de tecnologías educacionales.
	ME 9.6 Equipar todas las unidades de Educación Fundamental y de Educación Media con adecuados y modernos laboratorios, bibliotecas, equipo didáctico-pedagógico de apoyo al trabajo en salones de clase y equipos multimedia y de tecnologías de información para la enseñanza.
	ME 9.7 Asegurar el uso, actualización y mantenimiento permanente de las nuevas tecnologías de información en todas las unidades escolares.
EJE ESTRATÉGICO 10: FORMACIÓN CONTINUA Y VALORIZACIÓN DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Ampliar y fortalecer los programas y actividades de formación continua de los profesionales de la Red de Educación de Guarujá, así como promover el ingreso, la permanencia y el ascenso en el escalafón docente y la mejoría de las condiciones de trabajo de la planta de profesionales de la educación, a fin de asegurar el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación municipal. 	ME 10.1 Asegurar la cualificación permanente de los profesionales de la red de Educación Preescolar del municipio.
	ME 10.2 Coordinar con los Gobiernos Federal y Estadual y con las IES, la promoción de formación inicial en el área de la Educación Preescolar con currículos pertinentes y adecuados a las nuevas exigencias y necesidades de este nivel de enseñanza.
	ME 10.3. Asegurar que 100% de los profesionales de la Red de educación fundamental reciban cualificación permanente.
	ME 10.4. Garantizar que los profesionales de la educación del municipio sean formados y actualizados permanentemente en el uso de las TICs como herramienta pedagógica.
	ME 10.5 Asegurar la cualificación permanente de los docentes para atender las necesidades de formación de los alumnos con discapacidad dentro de los principios de la educación inclusiva.
	ME 10.6 Garantizar, en régimen de colaboración entre la Unión, Estado y Municipio, que todos los profesores de Educación Básica posean formación específica de nivel superior, obtenida en programa de licenciatura en el área que laboran.
	ME 10.7 Garantizar que el nombramiento de los directores de las unidades escolares de la Red Municipal de Educación responda a criterios técnicos de mérito y de desempeño, asegurando la participación de la comunidad escolar.
	ME 10.8 Garantizar la regulación y aplicación integral del Plan de Cargos, Carrera y Salarios del Magisterio Público Municipal, de acuerdo con las necesidades y desafíos de la Red Pública Municipal de Educación.

Cont...

EJE ESTRATÉGICO 11: MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ESCOLAR	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar y modernizar los sistemas de planificación y gestión escolar de las unidades de la Red Municipal de Educación, con el fin de ampliar la capacidad de los equipos de gestión escolar en el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales y de las metas y resultados administrativos y pedagógicos, en consonancia con el PDEG 2012/2021 y de acuerdo con las directrices y regulaciones que aseguran la participación y el control social de la comunidad escolar. 	ME 11.1 Asegurar que los equipos de gestión de la Red reciban capacitación permanente en sistemas de dirección, planificación y gerenciamiento escolar.
	ME 11.2 Modernizar e informatizar los procesos de gestión escolar en las unidades escolares de la Red Municipal de Educación.
	ME 11.3 Definir reglamentos internos para la gestión administrativa de las unidades escolares, que permitan su eficiente, eficaz y oportuna gestión.
	ME 11.4 Crear e implantar un programa de capacitación en dirección, gestión y planificación estratégica educativa a directivos y funcionarios de la Seduc.
	ME 11.5 Garantizar la modernización y mejoramiento de los sistemas y procesos organizativos y administrativos de la Seduc.
	ME 11.6 Garantizar que los procesos de selección y evaluación de los equipos de gestión escolar sean realizados con fundamento y atendiendo las metas por resultados definidos en los planes escolares correspondientes.
	ME 11.7 Garantizar que los proyectos políticos pedagógicos de las unidades escolares sean articulados a la visión global de la educación de Guarujá definida en el presente Plan Decenal 2012/2021, según las directrices establecidas también en este mismo Plan.
EJE ESTRATÉGICO 12: MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SISTEMA EDUCATIVO	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar y modernizar los sistemas de planificación y gestión de la Secretaría Municipal de Educación de Guarujá, con el fin de ampliar sus capacidades en el cumplimiento de su misión institucional, en consonancia con el PDEG 2012/2021 y de acuerdo con las directrices y regulaciones que aseguran la participación y el control social. 	ME 12.1 Modernizar procesos de planificación y evaluación de gestión escolar, asegurando la amplia participación de las familias y de la comunidad escolar.
	ME 12.2 Asegurar la implantación de un sistema de planificación estratégica de la gestión educativa y escolar, con el fin de garantizar la operacionalización eficaz del PDEG 2012/2021,
	ME 12.3 Garantizar la modernización y mejoramiento del sistema de planificación y gestión de la expansión y mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura escolar del municipio, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad del PDEG 2012/2021.
	ME 12.4 Fortalecer las estrategias y los procesos de participación y control de los órganos representativos de la sociedad en la gestión educativa y escolar, garantizando el funcionamiento eficaz y continuo del Foro Permanente del Plan Municipal de Educación.
	ME 12.5 Entre los Gobiernos Estadual y Municipal, discutir y concertar el rediseño de la estrategia de municipalización de la Educación Fundamental.
	ME 12.6 Entre los Gobiernos Estadual y Municipal, discutir y concertar el fortalecimiento institucional de los órganos descentralizados de la Secretaría Estadual de Educación del Estado de Sao Paulo.
	ME 12.7 Implantar, durante el año 2012, el Observatorio de Educación en la estructura administrativa de la Secretaría Municipal de Educación de Guarujá.
EJE ESTRATÉGICO 13: FORTALECIMIENTO FINANCIERO	
Objetivo Estratégico	Metas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad de financiamiento público para la expansión y mejoramiento del sistema municipal de educación, velando por la utilización eficiente y transparente de los recursos y la participación y control de la sociedad en la fiscalización activa de las inversiones. 	ME 13.1 En colaboración con los Gobiernos Federal, Estadual y del Municipio, garantizar el progresivo fortalecimiento de la inversión pública en educación que permita el cumplimiento de las metas definidas en el presente PDEG 2012/2021, atendiendo posibles impactos del Pre-sal y la expansión portuaria.
	ME 13.2 Garantizar que a partir de 2012, en cada período de gobierno, en los planes educativos federal, estadual y municipal aumenten los ingresos presupuestados para la expansión y mejoramiento de la cobertura de la educación expresadas en el presente PDEG 2012/2021.
	ME 13.3 Asegurar la creación de criterios y mecanismos para el monitoreo y evaluación y el uso transparente y participativo de los recursos del sistema de educación del Municipio.

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 14. Diseño de las Operaciones Estratégicas del Plan Decenal

Las operaciones y demandas de operación se constituyen en los centros prácticos de acción que fundamentan las decisiones para la puesta en marcha del Plan Decenal de Educación 2012/2021. Se espera que este conjunto de acciones, en un periodo de 10 años, generen el impacto necesario y efectivo para alcanzar las Macrometas y Metas Estratégicas establecidas y, en últimas producir la transformación positiva de la realidad actual de la educación expresada en los descriptores e indicadores de resultado del Macroproblema de Educación.

En total fueron diseñadas 27 Operaciones que se consideran están dentro de la gobernabilidad de la Prefeitura Municipal de Guarujá y 8 Demandas de Operación, en las que la gobernabilidad corresponde a los demás actores institucionales del orden público y privado, como el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Sao Paulo, las instituciones de educación superior (IES), el Prominp/Senai, entre otros actores sociales.

En el Cuadro 20 se describen dichas Operaciones y Demandas de Operación con sus respectivos responsables, conforme cada uno de los Ejes Estratégicos correspondientes:

Cuadro 20. Diseño Operacional del PDEG 2012/2021, conforme cada Eje Estratégico

Eje Estratégico	Operación/Demanda de Operación	Responsable
Eje 1. Educación Preescolar	OP1. Fortalecimiento y ampliación de los servicios de la Red Pública Municipal de Educación Preescolar.	Alcaldía de Guarujá
Eje 2. Educación Fundamental	OP2. Fortalecimiento y mejoramiento de los servicios de la Red Pública Municipal de Educación Fundamental.	Alcaldía de Guarujá
	DOP2. Mejoramiento y ampliación de los servicios de la Red Pública Estadual de Educación Fundamental.	Estado de Sao Paulo
Eje 3. Educación Media	DOP3. Mejoramiento y ampliación de los servicios de la Red Pública Estadual de Educación Media.	Estado de Sao Paulo
Eje 4. Educación Superior	DOP4. Ampliación y adecuación del sistema de Educación Superior de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá Estado de Sao Paulo Gobierno Federal e Instituciones de Educación Superior
Eje 5. Educación Técnica - Profesional	OP5. Fortalecimiento y adecuación de la capacidad de gestión de la Alcaldía Municipal de Guarujá en la promoción del Educación Técnica-Profesional del Municipio.	Alcaldía de Guarujá
	DOP5. Fortalecimiento y ampliación de la Red de Educación Técnica-Profesional de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá Estado de Sao Paulo Gobierno Federal PROMINP/SENAI
Eje 6. Educación Especial	OP6. Fortalecimiento de la Educación Especial en la Red de Educación Pública Municipal de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá
	DOP6. Fortalecimiento de la Educación Especial en la Red de Educación Pública Estadual de Guarujá.	Estado de Sao Paulo

Cont...

Eje Estratégico	Operación/Demanda de Operación	Responsable
Eje 7. Alfabetización de Jóvenes y Adultos (EJA)	OP7. Expansión y fortalecimiento de los programas de alfabetización y EJA en la Red Municipal de Educación Pública.	Alcaldía de Guarujá
	DOP7. Expansión y fortalecimiento de los programas de alfabetización y EJA en la Red Estadual de Educación Pública.	Estado de Sao Paulo
Eje 8. Inclusión socioeducacional	OP8. Fortalecimiento y expansión del sistema de promoción de la inclusión socioeducacional de las comunidades y población del municipio de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá
Eje 9. Inclusión Tecnológica en Educación	OP9. Rediseño y mejoramiento de la estrategia de integración de las tecnologías de información y comunicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje en la Red Pública Municipal de Educación.	Alcaldía de Guarujá
Eje 10. Formación Continua y Valorización de los profesionales de la educación	OP10A. Rediseño y fortalecimiento de los programas de formación continua de las plantas del Magisterio y profesionales de la Seduc.	Alcaldía de Guarujá
	OP10B. Fortalecimiento de la valorización y asignación de la planta profesional de la Red Pública Municipal de Educación.	Alcaldía de Guarujá
	OP10C. Reglamentación del Plan de Cargos, Carreras y Salario del Magisterio.	Alcaldía de Guarujá
	DOP10. Reforma del Plan de Cargos, Carreras y Salario de la Alcaldía Municipal de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá Consejo Mpal. Guarujá
Eje 11. Modernización de la Gestión Escolar	OP11A. Fortalecimiento del sistema de dirección y gestión escolar en la Red Pública Municipal de Educación de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá
	OP11B. Definición de normas internas para la gestión administrativa de las unidades escolares de la Red Pública Municipal de Educación de Guarujá.	Alcaldía de Guarujá
	OP11C. Definición de reglas de gestión pedagógica para las unidades escolares de la Red Pública Municipal de Educación.	Alcaldía de Guarujá
Eje 12. Modernización Institucional del Sistema Educativo	OP12A. Creación de un programa de capacitación en planificación, dirección y gestión educativa y escolar.	Alcaldía de Guarujá
	OP12B. Creación de un sistema de planificación estratégica de la gestión educativa y escolar en la Seduc.	Alcaldía de Guarujá
	OP12C. Creación de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión educativa en la Seduc.	Alcaldía de Guarujá
	OP12D. Fortalecimiento del sistema de planificación y gestión de la expansión y mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura escolar.	Alcaldía de Guarujá
	OP12E. Rediseño y modernización de los sistemas y procesos organizativos y administrativos de la Seduc.	Alcaldía de Guarujá
	OP12F. Fortalecimiento de la estrategia de promoción de la participación y control social en la gestión educativa y escolar.	Alcaldía de Guarujá
	OP12G. Formulación de una estrategia direccionada a aprovechar las oportunidades del Pre-sal y la expansión portuaria en el desarrollo del Sistema de Educación del Municipio.	Alcaldía de Guarujá
	DOP12. Revisión de la estrategia de municipalización de la Educación Fundamental por parte del Gobierno del Estado de Sao Paulo.	Alcaldía de Guarujá Estado de Sao Paulo
Eje 13. Fortalecimiento Financiero	OP13. Fortalecimiento de la capacidad de financiamiento de la expansión y mejoramiento del sistema de educación.	Alcaldía de Guarujá

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 15. Análisis de la viabilidad financiera de largo plazo del Plan Decenal

El cumplimiento de los Macroobjetivos y Objetivos Estratégicos y la realización de las Macrometas y Metas Estratégicas propuestos en el Plan Decenal de Guarujá exigen dar viabilidad a los recursos financieros. Para este fin fue diseñado un grupo de veinte estrategias de financiamiento que, según el Foro Permanente, garantizarán los recursos necesarios para su ejecución durante los diez años de vigencia. En el Cuadro 21 se resumen dichas estrategias de financiamiento.

Cuadro 21. Estrategias para el Financiamiento del PDEG 2012/2021

1. Utilización de la vinculación del 25% de los ingresos por impuestos del Municipio y del Estado para educación y transferencias (Art. 212 de la Constitución Federal/1988), para la construcción, reforma, y mantenimiento de las unidades escolares de Educación Preescolar, Fundamental, Media y Especial propuestas en el Plan Decenal, y para proyectos orientados a aumentar la cobertura y mejorar la calidad de EJA en la Educación Fundamental y Media.
2. Garantizar la utilización de transferencias del Fundeb al municipio, que se espera sean incrementadas como resultado del aumento del número de matriculas en la Educación Preescolar y la municipalización de la Educación Fundamental, en el financiamiento para la contratación de nuevos profesionales para la Educación Preescolar y el mantenimiento de la Educación Fundamental y Media.
3. Realización de convenios de financiamiento entre los Gobiernos Federal y Municipal para la construcción de núcleos y unidades escolares de Educación Preescolar y Fundamental, así como Centros de Educación, Arte y Cultura, Educación Deportiva y los de Actividades Educativas Complementarias, necesarios para el cumplimiento de las metas de educación integral.
4. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal y Municipal para la implantación de programas nacionales orientados a mejorar las condiciones de atendimento de niños, jóvenes y adultos matriculados en la Educación Preescolar, Fundamental, Especial, Técnica-Profesional.
5. Realización de convenios entre Gobiernos Federal, Estadual y Municipal para implantación de programas orientados a mejorar condiciones de atendimento de jóvenes y adultos.
6. Realización de convenios entre los Gobiernos Municipal y Estadual para la implantación de programas orientados a mejorar la implantación del tiempo integral y las condiciones de atendimento de alumnos matriculados en la Educación Fundamental.
7. Realización de alianzas y acuerdos con el sector empresarial, especialmente de las cadenas productiva del Pre-sal y del Puerto de Santos que están instaladas y se instalarán próximamente en el municipio, con el propósito de reforzar la prestación de servicios de Educación preescolar, Fundamental y Media a través de instituciones acreditadas.
8. Formulación, entre los Gobiernos Estadual y Municipal, de un plan operacional de municipalización de las 13 unidades estaduais de Educación Fundamental, donde se contemple un cronograma de transferencia de recursos físicos, humanos y financieros y se defina un modelo de gestión y financiamiento de la actual planta de profesionales de Educación Fundamental del Estado en el Municipio.
9. Asignación de recursos financieros en los próximos presupuestos anuales del Gobierno Estadual para la construcción, dotación y funcionamiento de las nuevas unidades escolares de Educación Media propuestas en la Meta Estratégica 3.1 del presente Plan Decenal, para el cumplimiento de las metas de Educación Especial, para el EJA en el nivel de Educación Media y para el nivel de Educación Técnica-Profesional en el municipio.
10. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal y Estadual para el mejoramiento de la cobertura y calidad de la Educación Media a través de los diversos programas nacionales dirigidos a este nivel de enseñanza.

Cont...

11. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal y Estadual para la implantación de programas que busquen el mejoramiento de la cobertura y calidad de la Educación Especial.
12. Realización de acuerdos y convenios entre los Gobiernos Estadual y Municipal y la Red Privada de Educación buscando dar continuidad de los estudios de los alumnos con discapacidad, especialmente en los estudios de educación técnica-profesional y superior.
13. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal, Estadual y Municipal y el Sistema S, el Prominp y el sector empresarial para la promoción y articulación del EJA a los programas de Educación Técnica-Profesional y para el fortalecimiento de la Educación Técnica-Profesional en Guarujá, buscando el aprovechamiento del desarrollo de las vocaciones económicas del municipio y de los proyectos empresariales localizados en la región.
14. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal, Estadual y Municipal para garantizar la asignación de recursos que permitan la expansión de becas de estudio integrales y parciales en programas de pregrado a estudiantes de bajos ingresos, a través de programas federales ya existentes como el Prouni, Fies, Universidade Aberta do Brasil (UAB) y Universidade Virtual Pública do Brasil (Unired), y los programas estaduais como “Becas Escola da Família”, “Jovens Acolhedores” y Becas de Maestría y Doctorado.
15. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal y Municipal, las IES y el sector empresarial para la creación de cursos de Educación Superior relacionados con las vocaciones económicas del municipio.
16. Refuerzo de la asignación de recursos financieros en los próximos presupuestos anuales del Municipio y del Estado para la oferta de becas y la expansión de programas de Educación Superior en el municipio.
17. Refuerzo en la asignación de recursos provenientes de las transferencias del Fundeb y de la vinculación de 25% de impuestos del municipio para educación, en programas y acciones de formación continua y valorización del magisterio de la Red de Educación Pública Municipal y para el mejoramiento y modernización de los sistemas de planificación y gestión de la educación en el municipio.
18. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal y Municipal para el fortalecimiento de la implantación de programas nacionales orientados a la formación inicial, formación continua y formación específica de nivel superior de los profesionales de la educación del municipio.
19. Realización de convenios entre los Gobiernos Federal y Municipal para el fortalecimiento de la implantación de programas nacionales orientados a la planificación y gestión de la educación en el municipio.
20. Evaluar la viabilidad del uso del Programa BNDES de modernización de la Administración Tributaria y de la Gestión de los Sectores Sociales Básicos Automático – BNDES PMAT Automático, buscando la obtención de recursos financieros para la modernización de los sistemas organizacionales, gerenciales y de tecnologías de la información de la SEDUC.

Fuente: Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021 (Traducción de la autora).

Fase 16. Monitoreo y Evaluación del Plan Decenal

Para el monitoreo y evaluación del Plan Decenal se formula en la Operación OP12C la *“Creación de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión educativa en la Seduc”*. De esta forma, se establece la implantación del Observatorio Municipal de Educación en la Secretaría Municipal de Educación, proceso que se encuentra en fase de implantación liderado por la actual alcaldesa y su secretaria de educación.

7. PROBLEMAS Y DESAFÍOS POLÍTICOS, CULTURALES Y COGNITIVOS PARA EL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN

Tomando como punto de referencia la experiencia de la aplicación de la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva* para la formulación del Plan Decenal de Educación en Guarujá, fue posible identificar varios problemas y desafíos que surgieron en dicho ejercicio prospectivo. Específicamente estos problemas y desafíos se refieren a los ámbitos *político, cultural y cognitivo*.

Para empezar a explicar estas limitaciones, considérese la afirmación que hace Espinosa (2006) respecto a la prospectiva como:

“...un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas...Ayuda a elegir opciones (y a conformar el futuro), en una situación cada vez más compleja, discutiendo alternativas y reuniendo a distintas comunidades con sus conocimientos y experiencias complementarios. De este modo, y discutiendo las distintas visiones con los interesados, conduce también a un proceso de toma de decisiones más transparente. (p. 305).

Según las características de la prospectiva definidas en el párrafo anterior, en el diseño del Plan Decenal de Educación de Guarujá se mostró que varios de estos factores no fueron cumplidos de forma plena. Como observadora participante y con la amplia experiencia en procesos de planificación, la autora evidenció que el proceso fue realizado en un ambiente que no fue por completo cooperante, transparente, de pleno intercambio de informaciones, con la participación comprometida y permanente de todos los actores claves y con las capacidades de información y conocimiento técnico-científico por parte de los participantes en el Foro Permanente en relación con los problemas de la educación en Guarujá. Situación que se explicará de forma detallada más adelante.

Por otro lado, aunque *“El liderazgo y voluntad política del gobernante es un factor estructural en la viabilidad y legitimidad del trabajo y sus resultados”* (Espinosa, 2006, p. 316), es decir, que la eficacia en los ejercicios prospectivos depende mucho de la voluntad del dirigente público de emprender tanto procesos de planificación de largo plazo como permitir la amplia participación y consenso de la sociedad en la construcción del futuro, lo que se evidenció en el Plan Decenal es que está condicionante ideal no fue suficiente, tal como se explicará más adelante en los problemas y desafíos políticos, culturales y cognitivos. De esta forma, se cree que resuelto este problema de voluntad política, todo será posible y viable en la formulación del plan de largo plazo. Esto no es suficiente porque existen otros problemas de peso que dificultan el diseño e implementación de los planes prospectivos. Factores como

intereses y conflictos entre actores, capacidad para organizar procesos de movilización, lograr que la sociedad efectivamente participe y coopere, capacidad para comprender lo que significa conceptualmente un proceso prospectivo o factores que también pueden obstaculizar tales como el liderazgo y las características de la cultura organizacional, son elementos todos ellos que las mismas metodologías de prospectiva no resuelven por completo.

Es necesario reconocer y entender todas estas limitaciones para tener la capacidad de construir metodologías que permitan superarlas a fin de garantizar la eficacia de los resultados de los planes de largo plazo. Obviamente que la metodología por sí sola no soluciona estos problemas pero debe ser el medio para hacerlos evidentes y buscar la manera de resolverlos.

A continuación se explican los principales problemas y desafíos políticos, culturales y cognitivos que se presentan en el proceso de formulación de planes de largo plazo, tomando como referencia obviamente el Plan Decenal de Educación de Guarujá.

7.1 PROBLEMAS Y DESAFÍOS POLÍTICOS

Fueron varios los problemas y desafíos de orden político que se presentaron en el diseño del plan Decenal de Educación.

i) *Selección de Actores Participantes*

En la elaboración de todo plan de largo plazo es preciso partir de una identificación de actores e instituciones que participarán en el ejercicio prospectivo. Esto significa seleccionar y hacer la convocatoria de actores para que participen en los debates y análisis para la construcción y seguimiento del plan. Este proceso se convierte en un dilema, pues en la selección no es tan importante el número de participantes como la representatividad de la sociedad y la calidad de quienes participan. Frente a los elementos de representatividad y cualidad de la selección, en el Plan Decenal de Educación primaron criterios de carácter tanto técnico como político, que al final tenían el propósito de conformar un grupo altamente heterogéneo que aportara valiosamente al trabajo del Plan Decenal mediante el consenso.

El criterio técnico estaba relacionado con una selección que posibilitara convocar a todos los actores pertinentes con conocimiento y experiencia sobre las necesidades y demandas de la educación a fin de alimentar la discusión democrática del Plan Decenal. La selección es de criterio político porque regularmente estos ejercicios prospectivos son liderados por organizaciones públicas que son comandadas por actores políticos. En el caso del Plan Decenal, la *selección* de actores, organizaciones y ciudadanos que participaron en todo el diseño del plan de largo plazo tuvo impresa la huella de la alcaldesa de Guarujá quien fue la que lideró todo el proceso de selección.

La alcaldesa ha sido una gobernante local que ha apoyado y promovido el fortalecimiento de la participación de la sociedad en múltiples proyectos de desarrollo del municipio, pero se observó que en la decisión de la composición del Foro Permanente del Plan Decenal fue imposible que hiciera a un lado factores determinantes como el prejuicio, la afiliación política, la antipatía o simpatía y los intereses o conflictos entre actores. Tales factores políticos condicionaron la participación de actores claves ya que dejó por fuera las visiones de quienes pudieron haber aportado significativamente al Plan con su experiencia y conocimiento.

Aunque el Decreto 8.967 de 1º de julio de 2010, que creó el *Foro Permanente del Plan Decenal Municipal de Educación*, establece claramente que: “*El Foro es un órgano representativo de carácter democrático e inclusivo, con la efectiva participación de la sociedad civil guarujaense, de los poderes públicos municipal, estadual y federal y de las entidades representativas involucradas con la educación formal y no formal*” (Traducción de la autora), en realidad, aunque completamente explicable desde el punto de vista netamente político, llama la atención que en un proceso que debió ser “ampliamente participativo y democrático” hayan sido excluidos de la composición del Foro representantes de partidos políticos contrarios al del gobierno municipal. La falla “intencional” en el cumplimiento de convocar una amplia representatividad política en el debate del Plan Decenal de Educación del municipio compromete la integralidad de la legitimidad y movilización política de las propuestas puesto que, en últimas, dicha exclusión puede en sí misma obstaculizar en el futuro la decisión y acción necesaria de aquellos actores que debieron participar, ya que no tendrán el compromiso para asumir responsabilidades en un plan del que no participaron o no tuvieron voz y, por tanto, no sienten como suyo. Más aun cuando en octubre de 2012 se realizarán nuevas elecciones municipales y no existe la garantía absoluta de la reelección o continuidad de gobierno del mismo partido político que hoy ostenta el poder municipal. Se resalta que en cuanto a la representatividad del Concejo Municipal (o Cámara Municipal), sólo tuvo asiento en el Foro un concejal, quien por su amplia experiencia en el sector de la educación fue convocado a participar del diseño del Plan Decenal además de hacer parte del mismo partido político de la alcaldesa.

Por otra parte, aun cuando el progreso de la educación debe ser pertinente a las características económicas del municipio y la región, no fueron convocados representantes del ámbito económico, en lo que se refiere principalmente a los sectores turístico, portuario y de petróleo. Este vacío en la representatividad de actores del orden económico también puede comprometer el cumplimiento eficaz de algunas acciones propuestas en el Plan Decenal, como por ejemplo las relacionadas con el fortalecimiento y ampliación de la Educación Técnica Profesional (Operaciones OP5 y DOP5 del PDEG 2012/2021) y con la “*formulación de una estrategia direccionada a aprovechar las oportunidades del Pre-sal y la expansión portuaria en el desarrollo del sistema de educación del municipio*” (Operación OP12G). Son estrategias de acción que fueron formuladas en el Plan sin estar presentes los actores principales de los que

se requiere la fuerte colaboración para su éxito, es decir, las empresas privadas localizadas en el municipio.

ii) **Motivación de los actores para participar en planes prospectivos**

Siguiendo a Matus (2000), la motivación aquí está determinada por el interés y el valor que un actor tiene en participar en el proceso de planificación. El *interés* es medido por la posición que puede asumir cada actor frente a participar en la formulación del plan. Esta posición puede ser de tres tipos, de apoyo, rechazo o indiferencia (Matus, 2000, p. 292):

- *De apoyo*, porque el actor asume que de su participación obtendrá un beneficio y esto lo llevará a cooperar y llegar a consensos;
- *De rechazo*, porque el actor podrá asumir que esto lo llevará a generar compromisos que pueden tener un costo alto para él, sea económico, social o político, y
- *De indiferencia*. Matus (2000) clasifica en tres tipos la posición de indiferencia de un actor frente a alguna acción específica propuesta o emprendida por otro actor: (a) Indiferencia pura, cuando la acción carece de algún valor para ese actor y por tanto no le interesa participar en un proceso que no considera como importante para sus objetivos institucionales o particulares; (b) Indiferencia por desconocimiento, cuando el tema de la acción no está dentro de su foco de atención, y (c) Indiferencia táctica, pues aunque el actor considera como muy importante o de alto valor la acción, parece mostrarse indiferente ante ella hasta verificar los resultados de dicha acción. (p. 293).

El otro componente de la motivación es el *valor*, medido como el grado de importancia que cada actor da al plan, el cual puede ser alto, medio o bajo. De esta forma, la motivación (el interés más el valor) definirá “*la voluntad y el compromiso político y social de los actores*” (Espinosa, 2006, p. 320) en el plan de largo plazo. Por ejemplo, un actor puede dar mucha importancia o valor al plan, pero mostrar poco o ningún interés en participar en su formulación por diversas razones.

Como se puede observar, por un lado están los problemas y desafíos que implica la selección de actores pero por otro están los problemas relacionados con que los actores convocados efectivamente tengan la motivación de participar. En el Plan Decenal de Educación la motivación jugó un papel relevante. En primer lugar, se deben analizar dos actores claves con alta gobernabilidad en el ámbito de la educación pero que no participaron en las discusiones y diseño del Plan Decenal en Guarujá: el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Sao Paulo. Ambos actores asumieron una posición de indiferencia de tipo táctica ante todo el proceso del Plan Decenal porque aunque inevitablemente lo consideran como una acción muy importante, evidenciado en el apoyo constante proporcionado a la Alcaldesa en emprender el proceso, existen sin embargo algunos factores bastante obvios que les llevaron a no estar motivados en participar.

Para el Gobierno Federal, su objetivo principal es generar una visión nacional de la educación e impartir las directrices, metas y estrategias de la política educacional que están plasmadas en el Plan Nacional de Educación 2011/2020. Los estados y los municipios están obligados a formular sus respectivos planes decenales de educación (Art. 8º del PNE 2011/2020) a partir del imperativo legal del seguimiento de dichas directrices. Por tanto, el Gobierno Federal explícitamente apoya al municipio en su tarea prospectiva para la educación pero no le interesa participar en un proceso que es demasiado “pulverizado” y específico para sus objetivos nacionales. Es el Gobierno Federal quien tiene el peso para convocar a los municipios y, de hecho, lo hizo en el momento de la construcción del Plan Nacional de Educación, pero el municipio de Guarujá no tiene el peso para convocar la representación del Gobierno Federal en la elaboración de su plan. En cuanto a la orientación metodológica, el Ministerio de Educación lo que hizo fue establecer que los planes de largo plazo estatales y municipales debían ser abordados a partir de la institucionalización del debate participativo-democrático y el consenso de la sociedad, tal como fue elaborado el Plan Nacional con la composición del Conae (Conferencia Nacional de Educación)⁴² que reunió a diversos sectores de la sociedad relacionados con la educación a nivel nacional.

El Estado de Sao Paulo no envió ningún representante del gobierno para que participara del proceso, y sólo estuvieron presentes algunos representantes de los docentes de escuelas estatales. A fin de explicar esta situación es preciso primero hacer algunas aclaraciones. La Secretaria de Educación del Estado tiene a su cargo 5.300 escuelas de Educación Fundamental y Media distribuidas en los 645 municipios que componen el Estado de Sao Paulo y en las que se encuentran matriculados más de cuatro millones de alumnos y hacen parte 230 mil docentes⁴³. El Decreto N° 57.141 de 18 de Julio de 2011, que trata sobre la organización de la Secretaria de Educación del Estado, en el Art. 2 establece que una de sus funciones principales es la “*Elaboración e implementación del Plan Estadual de Educación*”⁴⁴, conforme también los referentes del Plan Nacional de Educación. Siguiendo esta dirección, durante el año 2011 el Estado constituyó el Foro Estadual de Educación en el que se movilizaron y participaron familias, escuelas, asociaciones, sindicatos de profesores, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales, centros de estudio e investigación en educación y la sociedad en general, en la elaboración del plan “*Educación – Compromiso de Sao Paulo*”⁴⁵. En dicho Plan se define que los municipios deberán elaborar e integrar sus Planes Decenales de Educación conforme las políticas del Plan del Estado y, consecuentemente, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Educación.

⁴² Ver presentación de la Conferencia Nacional de Educación de Brasil (Conae) en: <http://portal.mec.gov.br>

⁴³ Informaciones extraídas del portal de la Secretaría de Educación del Estado en: <http://www.educacao.sp.gov.br>, recuperado el 12 de abril de 2012.

⁴⁴ Ver Decreto en: http://www.educacao.sp.gov.br/docs/decreto_organizacao_se.pdf

⁴⁵ Ver portal del plan en: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp>

De acuerdo a todo lo anterior, el poco interés mostrado por el Gobierno del Estado en participar en el Plan Decenal de Educación de Guarujá se entiende por las siguientes razones. *Como primera medida*, en su objetivo de elaborar su respectivo plan decenal de educación, el gobierno estadual ocupó mucha de su capacidad institucional durante los años 2010 y 2011 (el mismo tiempo de formulación del Plan Decenal de Guarujá), haciendo que concentrara su atención en un proceso que le obligó movilizar funcionarios y profesores de la Secretaría de Educación y de las escuelas en pro de dicho propósito de tan gran magnitud y relevancia para su gestión. *En segundo lugar*, participar en el diseño de un plan municipal de educación de un municipio que poblacional y geográficamente es tan pequeño como Guarujá⁴⁶ lo convierte en últimas en un problema de baja prioridad para el gobierno estadual. Además, el Plan Decenal del Municipio debe cubrir la integralidad del sistema educativo (educación básica, especial, alfabetización, técnica-profesional y superior) en cuanto que para el Estado su misión institucional es sólo la educación fundamental y media, con algunas responsabilidades en la educación técnica-profesional. De esta forma, para el gobierno estadual el problema del diseño del plan decenal municipal no es un asunto que esté dentro de su foco prioritario de atención por lo que lo considera un problema de bajo valor.

El Plan Decenal de Educación de Guarujá responde a un problema cuasiestructurado de alto valor pero para el gobierno municipal, por lo que será allí donde se procese y enfrente de forma creativa. El *principio de descentralización* propuesto por Matus (1995b) en su Teoría de las Macroorganizaciones, muestra bien cuándo un problema es considerado de alto o bajo valor:

"Ningún problema cuasiestructurado debe ser procesado en un nivel en que reciba un tratamiento rutinario. Todo problema debe ser procesado creativamente. Si un problema recibe un trato rutinario porque tiene bajo valor en ese nivel, debe descender en la estructura organizativa hasta el nivel descentralizado en que tenga alto valor y pueda ser tratado creativamente. Todo problema debe ser enfrentado en aquel nivel en que tiene alto valor..." (p. 222).

La Ley de Descentralización del poder para los municipios establecida en la Constitución de Brasil de 1988, da a Guarujá la autonomía para analizar su realidad y decidir, por ejemplo, cómo se caracterizarán sus servicios de educación (siempre y cuando siga los parámetros nacionales y estaduais), colocando al Plan Decenal de Educación en un asunto de alta prioridad para la agenda local. Pero, para el Gobierno del Estado, el plan decenal municipal es un asunto rutinario en el sentido que no es prelación para su gestión. Aun cuando el Gobierno del Estado sabe que por mandato legal el plan decenal es una tarea obligatoria de los municipios y que las políticas

⁴⁶ Según el Censo Demográfico de 2010 realizado por el IBGE, la población del Estado de Sao Paulo alcanza los 41.252.160 habitantes. En términos de tamaño poblacional, de los 645 municipios que componen al Estado, Guarujá ocupa el puesto 22 con 290.607 personas, representando así solamente el 0,7% del total de la población del Estado (www.ibge.gov.br).

educativas nacionales y estatales deben ser los parámetros que dan norte a su formulación.

Si se analiza la lista de todos los actores que conformaron el Foro Permanente, se resalta que el mayor número de representantes provenían de la Alcaldía Municipal, especialmente de las Secretarías de Educación, de Salud y de Gobierno. Los demás actores eran del sindicato de profesores, de la asociación de estudiantes, del Concejo Municipal y de los Consejos de Alimentación Escolar y del Fundeb, con una escasa participación de los privados, específicamente de los colegios privados y de las universidades, además de las empresas privadas. Esta insuficiente apropiación del proceso por parte de las instituciones de educación particulares significó un bajo compromiso en el Plan Decenal de Educación y representó un obstáculo en el momento de analizar con mayor profundidad los problemas y fundamentar las propuestas estratégicas de la educación privada a nivel básico y superior. Esto se hizo especialmente evidente cuando se procesó el Macroproblema de Educación y se quiso revisar y mejorar los indicadores educativos en estos niveles. Como resultado, los funcionarios del Núcleo Estratégico y del Grupo de Trabajo de la Secretaría de Educación debieron recurrir a las estadísticas publicadas por el Ministerio de Educación y consultar informaciones de algunos funcionarios administrativos de las universidades localizadas en Guarujá.

Una de las preocupaciones bastante discutidas en las reuniones del Foro Permanente es que la educación no es un problema sólo del gobierno, o de educadores, o de los planificadores, sino un problema de toda la sociedad. Porque lo que importa, ante todo, es saber lo que la sociedad en su conjunto espera de la educación y para eso era importante hacer parte de los debates del Foro para oír y ser escuchado. La nula o baja representación de algunos actores claves generó vacíos de discusión y argumentación que de alguna forma debieron ser subsanadas en el Plan por los grupos de investigación de la Secretaría de Educación. Aunque se creó y divulgó el sitio web www.guarujapelaeducacao.com.br con el fin de lograr una amplia “movilización virtual” de la sociedad para que manifestaran sus ideas e hicieran propuestas para el Plan Decenal, en realidad la participación fue de estudiantes, algunos padres de familia y bastantes docentes del ámbito público y ninguna participación por parte de otros actores representativos como instituciones privadas, empresas u otros entes públicos y organizaciones no gubernamentales.

iii) ***Inmediatismo Vs la acción de futuro***

El hecho que en el Plan Decenal las propuestas se realizaran mediante consenso por parte de representantes de actores relacionados con la educación en el municipio, los cuales discutieron y deliberaron en torno a un problema que les preocupaba en común, sin duda tuvo como efecto el despliegue de la creatividad, el fomento de la participación amplia, y la creación de una visión integral del problema. De este modo, durante el proceso de diseño del Plan Decenal se tomaron decisiones de forma colaborativa y de

común acuerdo, uniendo a actores que nunca antes se habían sentado juntos a discutir sobre el futuro de la educación del municipio, generando un ambiente de cooperación y colaboración de grupo.

No obstante, el consenso en sí mismo no garantiza la viabilización de las metas de largo plazo propuestas en el Plan. Estas metas están pensadas para un periodo de diez años, en la medida en que los resultados esperados en la educación solamente serán observados incluso en las próximas generaciones. Sin embargo, los dirigentes y políticos que pondrán en práctica gran parte del Plan están presionados por el tiempo y por una población que reclama resultados visibles en el corto plazo. Esta presión puede llevar a salirse de la dirección señalada por el Plan y a tender a buscar soluciones que satisfagan las visiones más cortoplacistas de la sociedad. Es aquí donde los conceptos de “tiempo político” y “tiempo social o tiempo de los problemas” (Matus, 2000; Dror, 1996) adquieren relevancia como elementos que ayudan a entender los desafíos que deben ser enfrentados en los procesos de planificación de largo plazo. El *tiempo político* se refiere al tiempo que un gobernante tiene para mostrar resultados necesariamente dentro de su periodo de gobierno y el *tiempo social* al tiempo que tarda realmente en madurar y mostrar resultados un proceso o problema social, el cual puede ser mayor que el tiempo político. Matus (1997a) se refiere al tiempo político y al tiempo social de la siguiente manera:

“Para el gobernante...el espacio de tiempo es un periodo fijo y breve de gobierno, y sus destrezas no se refieren a su vida familiar o al trabajo individual, sino al proceso de enfrentamiento de los problemas de la sociedad...Tiene tiempo limitado para enfrentar problemas de una complejidad mucho mayor a la que está habituado en su práctica política” (p. 122).

El tiempo, como recurso escaso, es una de las mayores restricciones que todo dirigente público posee, especialmente cuando existe un sistema democrático como el de Brasil donde el periodo de gestión para un alcalde es de únicamente cuatro años – aunque con la posibilidad de reelección inmediata. Este diseño institucional que provoca inevitablemente que cada cuatro años haya confrontación de resultados electorales, obliga a cualquier candidato político o alcalde que se desee reelegir, en general, a priorizar en sus programas de gobierno el enfrentamiento de aquellos problemas que mostrarán resultados dentro de su periodo de gestión pues proporcionarán mayor beneficio político en el corto plazo y, que en su gran mayoría, también coinciden con los problemas que la población más reclama. La dificultad está, sin embargo, en que muchos de los problemas sociales actuales que padece la población tienen raíces causales estructurales y por lo tanto requieren de la aplicación de estrategias profundas que sólo podrán mostrar resultados en el largo plazo (más allá de los cuatro años de gobierno), como es el caso de gran parte de las propuestas hechas en el Plan Decenal de Educación en Guarujá. Es así que el tiempo social que requiere el mostrar resultados eficaces en la educación ultrapasa el tiempo político de cuatro años del dirigente público. Yehezkel Dror (1996) explica esto de la siguiente manera:

“La brecha entre el “tiempo político” y el “tiempo de los problemas”, para adaptar la terminología de Fernand Braudel a nuestras preocupaciones, constituye uno de los defectos congénitos de las democracias y también de la mayoría de las no democracias. Las consecuencias de este defecto se ven muy agravadas por los procesos del siglo XXI.

En breves palabras: el manejo de los principales procesos requiere una perspectiva a largo plazo, mientras que las realidades de la política en prácticamente todos los Estados dictan marcos a corto plazo, que son totalmente inadecuados para manejar los espacios de los problemas emergentes.” (p. 5).

Esta urgencia del tiempo político que presiona por resultados visibles inmediatos genera ansiedad en el dirigente público y se convierte en últimas en un obstáculo para comprometerse efectivamente con la educación en el futuro. Por esta razón es tan común que el inmedatismo o cortoplacismo se anteponga a la construcción del futuro, afectando la calidad de la gestión pública y postergando cada vez más el enfrentamiento eficaz de los problemas de la educación, tal como lo propone el Plan Decenal. Enric Bas (2008) expresa esta situación de la siguiente manera:

“En la competición por el cargo y el poder, los sujetos decisores se centran en los problemas inmediatos, lo cual los asume inevitablemente en una permanente miopía (no ven “de lejos”).

Esta política del corto plazo favorece la política de parches, e imposibilita análisis globales en los que quizás puedan encontrarse soluciones a problemas concretos, en muchos casos derivados a su vez de problemas estructurales...” (p. 64).

El Plan Decenal de Educación de Guarujá sólo estuvo listo a inicios de 2012 y apenas en julio de ese mismo año fue presentado por el gobierno de la alcaldía para aprobación del Concejo Municipal (lo que en Brasil se denomina como “Cámara de Vereadores”). Por tanto, las estrategias del Plan aún no han comenzado efectivamente a ser llevadas a cabo por los actores comprometidos en él, entre los cuales principalmente se encuentra la dirigente del gobierno municipal. De esta forma, la alcaldesa María Antonieta, aunque fue quien lideró e hizo también compromisos en el Plan Decenal de Educación, no alcanza a incorporar las estrategias de largo plazo en su plan de gobierno actual. En este caso, cuando el Plan ni siquiera ha sido aprobado, a la alcaldesa le resta muy poco tiempo político pues su periodo de gobierno es hasta diciembre de 2012⁴⁷.

Durante la vigencia del Plan Decenal de Educación, pasarán otros dos gobiernos municipales en el que sus dirigentes de turno supuestamente deberán formular sus planes de gobierno incorporando los compromisos asumidos en el Plan Decenal. Cada uno de ellos tendrá un tiempo político de cuatro años, lo que significa que deberán

⁴⁷ Muy a pesar de todo esto, la única acción que se ha podido comenzar a emprender y que hace parte del Plan Decenal, es la creación del Observatorio de Educación del Municipio dentro de la estructura organizativa de la Secretaría Municipal de Educación. La autora, junto con la empresa de consultoría, está colaborando en la creación y puesta en marcha de este Observatorio de Educación para Guarujá.

proponer metas de final de sus respectivos gobiernos que vayan en la dirección de las metas del Plan Decenal. Se esperaría de forma ideal que desde época de campaña los candidatos a la alcaldía incorporen en sus programas de gobierno dichos compromisos con la educación. Sin embargo, para que esto ocurra hay tres grandes condicionantes. La primera, que el partido político que representa el candidato haya participado en la formulación del Plan Decenal; la segunda, que la sociedad participante en el proceso del Plan exija a sus candidatos la incorporación de tales compromisos en sus programas de gobierno y, la tercera, que la misma población de Guarujá coloque como problema prioritario la educación en sus demandas sociales a los candidatos que van a contienda electoral. Precisamente, esta última condicionante lleva a la autora a reflexionar en el siguiente cuarto problema y desafío político.

iv) El problema más importante en la cabeza de la población

Como ya se mencionó, en octubre de 2012 habrá elecciones para nuevo alcalde en el municipio de Guarujá, y la actual alcaldesa decidió lanzarse para ser reelegida. Con todo, los discursos políticos de campaña que ella está realizando no están reflejando a la educación como gran prioridad de promesa de gobierno. Según una entrevista que la autora realizó vía Skype en mayo 2 de 2012 al Consultor Luis Carlos Burbano, quien está en Guarujá colaborando directamente en la formulación del programa de gobierno de la "alcaldesa candidata" y en la elaboración de sus discursos políticos para la campaña, cuando se le pregunta si la educación estaba entre los principales problemas a los que la alcaldesa se estaba comprometiendo con la población para el próximo gobierno, él respondió:

"Ella es consciente y está fuertemente comprometida con la educación en el municipio, hecho que se evidencia en su liderazgo activo en el diseño del Plan Decenal y en la inversión que ha hecho en este gobierno en la educación pública. Pero, a decir verdad, ahora que está en campaña, en su discurso no aparece la educación como tema central, pues ella tiene una gran preocupación por su carrera política y sabe que lo que da votos en el municipio son la salud y la pavimentación de vías. Históricamente ha sido así porque eso es lo que quiere escuchar la población...Además, lo está haciendo así porque siempre que aparece un problema en la ciudad, sea un hueco en la vía o un problema en un puesto de salud, dicen que la culpa es de la alcaldesa, que sólo piensa en educación."

Efectivamente, la anterior afirmación está en consonancia con lo que dice el sociólogo brasileiro Alberto Carlos Almeida en su libro *"Quem disse que não tem Discussão?"* (2012): *"Hay cosas que en Brasil no dan voto, y la educación es una de ellas...Lo que da votos, además de la solución de problemas inmediatos como alimentación, remedios, consultas médicas y materiales de construcción, que fácilmente contentan al pueblo, son obras y más obras, pues además de dar retorno político (votos) también da lucro (dinero)..."* (p. 175) (traducción de la autora). Almeida (2012) investigó cuál fue el tema principal de los candidatos que lograron elegirse como alcalde durante las

elecciones de 2008 en Brasil y comprobó que la salud ocupaba el primer lugar, puesto que eso era lo que más reclamaba la gente en la mayor parte del país. La conclusión de Almeida es que los candidatos que logran elegirse son porque hablan lo que la gente quiere escuchar.

De modo preocupante y que refuerza lo dicho en el párrafo anterior, en una encuesta realizada en 2008 por IBOPE Brasil y contratada por la organización “Todos por la Educación” – un movimiento social no partidista y de iniciativa privada creado en 2006 en Brasil⁴⁸, reveló que menos del 1% de los brasileiros cree que la educación sea un factor determinante a la hora de elegir a un alcalde; sumado a esto, el 68% desconoce cuáles son las acciones que desarrollan los gobiernos municipales en relación con la educación. En cuanto a lo que la población considera que son los principales problemas que los gobernantes deben priorizar, para 2008 los brasileiros colocaban en orden de preocupación a la salud, el empleo, la seguridad, el transporte, el combate a las drogas, la corrupción, y en 7º lugar a la educación. Aunque en los últimos años los gobiernos federal, estaduais y municipales han realizado grandes procesos de movilización de la sociedad brasileira en pro de la planificación de largo plazo de la educación, y ésta ha respondido al llamado, siendo una señal de un aumento de la valorización del futuro de la educación, el reto es aun grande en el momento de colocar este tema como ámbito central en cualquier campaña electoral. Todo lo anterior demuestra que el electorado atribuye poca importancia a la educación a la hora de votar, aunque de hecho afirme que la educación debe ser planificada en el largo plazo pues es muy importante para el futuro de sus hijos y el progreso del país.

En una entrevista publicada en el “*Jornal do Brasil*” el 12 de octubre de 2008, el periodista Rodrigo Almeida le pregunta al economista e investigador Igor Barenboim⁴⁹ “¿por qué si el 100% de las personas reconocen las deficiencias de la educación y su importancia para el futuro del país, enfrenta tanta dificultad para asumir este problema como prioritario a la hora de votar?” Barenboim de forma interesante responde lo siguiente: “La lista de causas es grande y compleja, pero, a la hora del voto, la decisión es definida por el horizonte económico del elector. En esa situación, si pudiese escoger entre ganancias futuras y respuestas para los problemas inmediatos, el elector siempre se quedará con la segunda opción”.

Esta perspectiva cortoplacista de los problemas, tanto de los políticos como de la población, refleja un pensamiento del aquí y ahora, dejando a la educación como un

⁴⁸ Ver informaciones en la página web <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/152/educacao-e-determinante-para-menos-de-1-dos-eleitores-revela-ibope>, recuperado el 28 de mayo de 2012.

⁴⁹ Igor Barenboim es un economista brasileiro con maestría y doctorado de la Universidad de Harvard, quien junto con el también economista brasileiro Leonardo Bursztyn realizó un estudio entre 2002 y 2004 comparando los niveles de prioridad que el elector da a la educación a la hora de votar en 5.250 municipios brasileiros. Entrevista “Educação é prioridades só da elite” realizada en Agosto de 2008 por la Revista brasileira Época, recuperada el día 26 de mayo de 2012 en la Página web <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/2123/entrevista--igor-barenboim-educacao-e-prioridade-so-da-elite>.

tema que se compone de pequeños problemas que deben ser resueltos de forma inmediata. A los políticos les interesa mantener o aumentar su capital y credibilidad política, y la población, como ya se afirmó, aunque apoya firmemente y participa en procesos de movilización de largo plazo, en realidad su interés principal al momento de elegir un gobernante es que resuelva pronto aquellos problemas que le afectan hoy. La Visión Estratégica formulada en el Plan, sobre una educación que en diez años se preste con calidad y pertinencia para el desarrollo individual y social y que forme ciudadanos plenos, se reduce al final en demandas sociales bastante concretas en lo que se refiere específicamente al plano de la educación.

Los resultados de algunas pesquisas realizadas en Guarujá demuestran las anteriores afirmaciones hechas por la autora.

La primera es una encuesta de opinión sobre la percepción que la gente tiene sobre los problemas prioritarios de la ciudad, la cual fue contratada por la Alcaldía de Guarujá y realizada el 27 de junio de 2011 por la empresa *Opinião Pesquisa*⁵⁰. Ante la pregunta, “¿Cuál debe ser la principal prioridad para la ciudad de Guarujá?”, entre una lista de 20 problemas de diverso orden, la seguridad ocupó el primer lugar con el 22,7%, seguido de la salud con el 20,48%; mientras que las escuelas municipales sólo alcanzan el 1,59%, ubicándose en el puesto 12 de las prioridades. Esta baja importancia dada a las escuelas también coincide cuando se les pregunta tanto a las personas de bajo como alto grado de instrucción (1,53 y 1,65%, respectivamente). En referencia al nivel de ingresos, las personas con ingresos menores a R\$2.000 Reais (es decir, por debajo de \$1.846.320 pesos colombianos)⁵¹ perciben que la seguridad, la salud y el asfalto de vías son los problemas más importantes para la ciudad, en cuanto el asunto de las escuelas no es un problema tan relevante considerándose con el 1,3% solamente.

En otra encuesta de opinión realizada en Guarujá el 10 de noviembre de 2011 por el Instituto de Pesquisas de Opinião Qentasis⁵², también sobre la percepción de los principales problemas que tiene la ciudad, se muestra que para la población de Guarujá son la salud (28,9%); la seguridad (13,9%); la pavimentación de vías (10,1%) y la limpieza pública (9,5%) los cuatro problemas más prioritarios a enfrentar, concentrando el 62,4% de la totalidad de 26 problemas considerados en la encuesta. La educación se ubica en el 7º lugar con 4,2%.

La tercera encuesta que se analizó fue realizada la última semana de abril de 2012 por el Centro Abril Pesquisas con el objetivo de evaluar la administración pública y la

⁵⁰ En la encuesta se entrevistaron 400 personas de Guarujá, divididos por sexo, edad y zona de la ciudad. Tiene un margen de error de aproximadamente 4,6%, y se toma el intervalo de confianza de 95%.

⁵¹ Según la tasa de cambio a 28 de mayo de 2012, un real brasileiro equivalía a \$923,16 pesos colombianos.

⁵² El tamaño de la muestra fue de 1.096 entrevistas en Guarujá, estratificados de acuerdo con los parámetros adoptados por el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Tiene un margen de error de 2,5%, y se considera un intervalo de confianza de 95%. Ver encuesta en la página web <http://www.qentasis.com.br/>

intención de voto para alcalde en Guarujá⁵³. Ante la pregunta sobre cuál es el principal problema de Guarujá hoy, nuevamente la salud (30,67%); la seguridad (7,5%) y la pavimentación de vías (7%) aparecen como los más importantes. La educación sólo llega al 2,83%, ocupando el lugar 13 entre 17 problemas listados.

Como se puede observar en los resultados de las anteriores tres encuestas, la salud, la seguridad y las obras viales son las demandas reiteradas de la población del municipio, mientras que la educación tiene una prioridad baja.

Ahora, cuando se analizan los problemas que se refieren al ámbito exclusivo de la educación y que la población de Guarujá identifica como apremiantes se muestra que las mayores necesidades manifestadas están relacionadas con la disponibilidad de cupos en las escuelas y con los profesores. En la misma encuesta de opinión realizada por la empresa *Opinião Pesquisa* el 27 de junio de 2011, se hace también una pregunta relacionada específicamente con la prioridad dada a los temas relacionados con la educación, y se resalta que la construcción de más escuelas (19,1%); la calidad de los profesores (19,09%) y acciones contra la violencia en las escuelas (14,12%) son las mayores prioridades para la gente, siendo menos importante, por ejemplo, aumentar la carga horaria de las clases (7,55%) y aumentar la calidad de los libros y del material didáctico (4,37%).

En otra encuesta de opinión realizada en febrero de 2012 por el Instituto de Pesquisas A Tribuna – IPAT, sobre los desafíos en la educación para la próxima década⁵⁴, se muestra que para la población de Guarujá son la violencia y las drogas en las escuelas (91%); la falta de participación de los padres en la vida escolar de los hijos (86,5%); los bajos salarios de los profesores (71,8%); la insuficiencia de escuelas públicas en la ciudad (69%) y la mala infraestructura de las escuelas (63,7%), los problemas más prioritarios a enfrentar en el ámbito de la educación. La calidad de la educación o la pertinencia y calidad en los currículos ni siquiera aparece en la lista de problemas mencionados por la población. En la misma encuesta, otra de las preguntas que se hace es: *“En su opinión, ¿qué da más oportunidades para conseguir un empleo en su ciudad?”*, entre la lista de opciones, sorprendentemente el 53,3% de la población encuestada en Guarujá señaló *“una persona tener buena experiencia práctica, aun cuando no tenga formación”*, mientras que el 22,5% que una persona sea profesional y el 20,9% que una persona tenga formación técnica. Estos resultados evidencian que aún falta mucho para alcanzar un mayor nivel efectivo de valorización de la educación en la vida de las personas.

Obviamente esta perspectiva sobre la importancia que se le da a la experiencia práctica por encima de la educación en la obtención de un empleo es más relevante en los

⁵³ Se entrevistaron 600 habitantes de Guarujá, con un margen de error de 4,0% y con un intervalo de confianza de 95%. Ver encuesta en la página web <http://www.centroabril.com.br/>

⁵⁴ Ver Encuesta de Opinión con su respectiva ficha técnica en la página web <http://ipat.atribuna.com.br/downloads.asp>, recuperada el 24 de mayo de 2012.

estratos más pobres de la ciudad. Por ejemplo, cuando en la encuesta se hacen cruces por nivel ingreso, se demuestra que el 41,4% de las personas que ganan hasta 500 Reais, es decir, hasta \$461.580 pesos colombianos, considera que para conseguir un empleo es más pertinente la experiencia práctica que la educación. Entre tanto, la apreciación es más alta para quienes ganan entre R\$501 hasta R\$1.000 (o entre \$462.503 hasta \$923.160 pesos colombianos) pues alcanza el 49,3%. Por su parte, sólo el 7.7% de los que ganan más de R\$8.000 (\$7.385.280) tienen esta percepción. Este problema de menor valor atribuido a la educación por parte de las personas con menores ingresos de la sociedad se hace más preocupante cuando el único camino eficaz y duradero para la superación de la misma pobreza es el mejoramiento del nivel de educación.

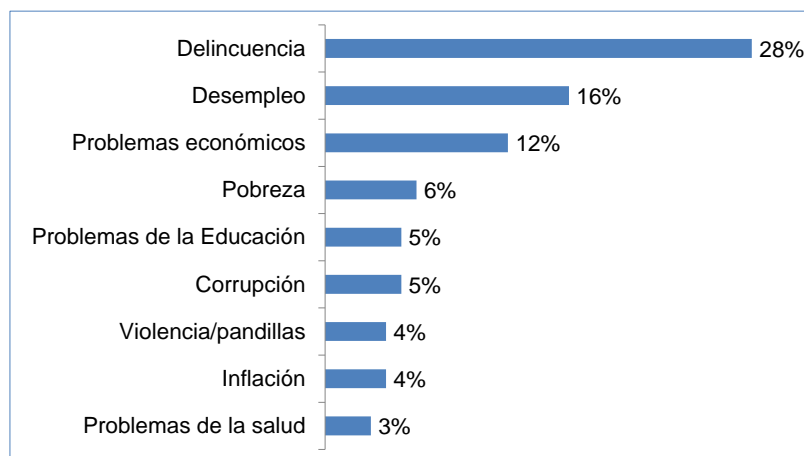
Como ya se pudo observar, esta realidad de la percepción de la importancia de la educación a la hora de elegir gobernantes en Guarujá no se aleja de lo que sucede en Brasil. Sin embargo, tampoco se aparta de lo que pasa en el resto de países de América Latina. La corporación Latinobarómetro, una ONG con sede en Chile, realiza un estudio anual de opinión pública aproximadamente a 20.000 personas de 18 países de América Latina relacionado con *“el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto”*⁵⁵. Uno de los aspectos evaluados en el estudio es una pregunta relacionada con cuál es el problema que la gente considera más importante para su país. A partir de las respuestas obtenidas en cada país se hace un promedio que estima el problema principal que preocupa a todos los latinoamericanos en esta región del mundo. Al revisar los informes de Latinobarómetro desde 2007 hasta 2011, se concluye que los resultados de estas evaluaciones son poco esperanzadores para la educación, puesto que no aparece en los primeros lugares de los problemas prioritarios.

Cuando se hace la pregunta abierta: En su opinión *“¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?”*, al promediar para América Latina, se evidencia que las respuestas espontáneas dadas durante todos los cinco años que van de 2007 a 2011 fueron los problemas del desempleo y la delincuencia los que más preocupan a los latinoamericanos en sus países.

En el Gráfico 4 se muestran los problemas más importantes del país, conforme el promedio en América Latina para 2011, donde se muestra que la educación es considerada el 5º problema entre las prioridades de los ciudadanos latinoamericanos.

⁵⁵ Ver página web de Latinobarómetro en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>

Gráfico 4. El Problema Más Importante del País – Total América Latina 2011



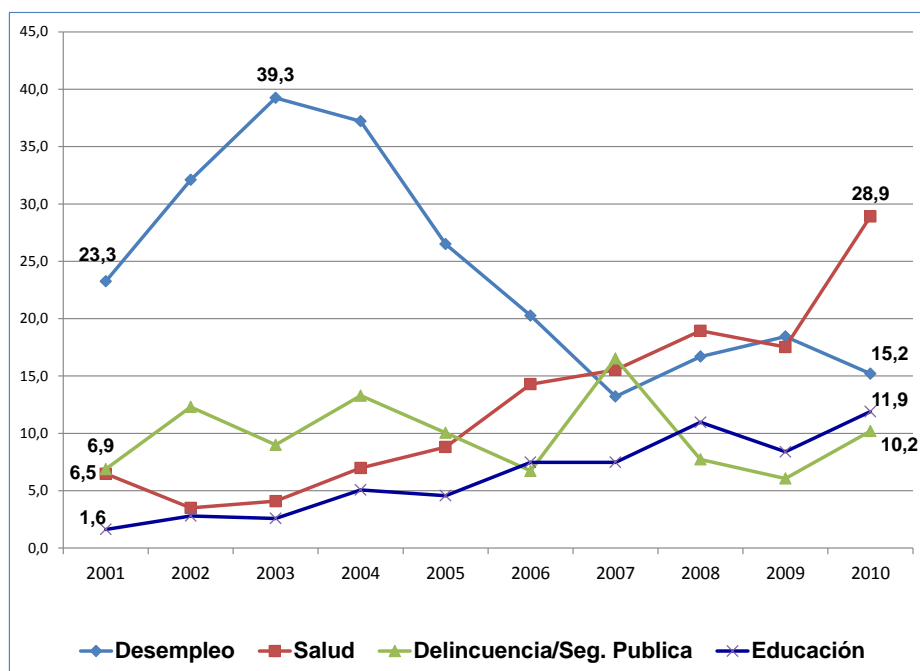
Fuente: Latinobarómetro 2011 (p. 72).

Si se analiza cuál es el problema más importante en cada país, también para 2011 se evidencia que los ciudadanos de Brasil priorizan mucho más los problemas de la salud (26%) y la población de Colombia considera que su problema más importante es el desempleo (23%). Sin embargo, Chile es el único entre los países evaluados en América Latina que da alta importancia a la educación con el 27%. Esta situación de Chile se explica ese año, como lo expresa el informe, por las manifestaciones estudiantiles que se presentaron en ese país debido a los altos costos de la educación y la calidad con la que ésta se está prestando este servicio a sus ciudadanos. Es de resaltar que en años anteriores el principal problema para los chilenos era la delincuencia.

Los estudios de Latinobarómetro sólo para Brasil evidencian que desde 2001 hasta 2010 el desempleo ha sido una de las mayores preocupaciones de los brasileños, tal como lo muestra el Gráfico 5. Sin embargo, debido al fuerte crecimiento económico de ese país en los últimos años esta tendencia se ha ido revertiendo, y la salud ha crecido constantemente para convertirse en el problema más importante. Por su parte, la educación se ha ido colocando cada vez más en la cabeza de los brasileños como un problema importante pues de forma constante y poco a poco ha ido creciendo al pasar en el 2001 de 1,9% en el total de la lista de problemas importantes para la población a 11,9% en el 2010. Aunque falta mucho para que la educación sea considerada un problema prioritario para los brasileños, se denota sin duda que su importancia ha ido creciendo. Esto puede ser explicado por el aumento en la inversión en educación realizada por los últimos gobiernos nacionales que han llevado a mejorar los niveles educativos de su población. Esto es demostrado en las matrices de datos elaboradas por Latinobarómetro desde 2001, cuando al cruzar el nivel de educación de los brasileños con el problema de la educación como problema importante, muestra que a medida que aumenta el nivel educativo de los brasileños año por año, crece el

reconocimiento de la educación como problema principal. De todos modos, falta mucho para que a la hora de votar la población elija a la educación como el primer problema en la agenda pública.

Gráfico 5. Los Problemas Más Importantes en Brasil, 2001-2010



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de datos de Latinobarómetro en la pág. web: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>

Nota: Aunque el informe Latinobarómetro 2011 ya fue publicado, la matriz de datos de ese año aún no aparece disponible.

Uno de los elementos estratégicos en cualquier campaña electoral es estudiar la percepción de la gente frente a los principales problemas que deben ser enfrentados en su ciudad o región para así crear el discurso que el candidato deberá llevar a los oídos de los electores. A propósito de esto, Alberto C. Almeida en su libro *A Cabeça do Eleitor* (2008), afirma que para que un candidato público sea elegido en las urnas, no es suficiente su currículo sino, de gran relevancia, que prometa resolver los problemas importantes del electorado. En este sentido, Almeida (2008) menciona que al elegir su gobernante, en realidad el elector tiene en cuenta las siguientes informaciones:

- “(i) quién tiene las competencias para hacerlo;
- (ii) cuál es el principal problema que afecta a mi vida hoy;
- (iii) entre los candidatos que están pidiendo mi voto, cuál de ellos está diciendo que va a resolver aquello que considero es el principal problema, y
- (iv) cuál candidato tiene la autoridad, tiene el currículo, que permite prever que en realidad va a tratar de resolver este problema.” (p. 67) (Traducción de la autora).

Teniendo en consideración lo anterior, es posible analizar lo que está sucediendo en el municipio de Guarujá en plena época electoral en que se está realizando este proyecto de investigación, y que implica un gran problema y desafío para llevar a cabo el Plan Decenal de Educación.

Como parte de su estrategia política de campaña, la alcaldesa de Guarujá aprovechó las audiencias públicas de debate con la población sobre el presupuesto municipal para 2013, para hacer una prestación de cuentas de las metas de gestión municipal alcanzadas desde 2009⁵⁶ y así hacer publicidad a sus realizaciones de gobierno y mejorar su imagen. Estas audiencias fueron realizadas durante los meses de mayo y junio de 2012 (Ver Figura 17).

Figura 17. La Alcaldesa de Guarujá en una sesión de Presupuesto Participativo 2012



Fuente: Foto tomada el 29 de mayo de 2012 por el consultor Luis C. Burbano en la que muestra a la Alcaldesa hablando a la comunidad de la zona de Morrinhos durante una de las jornadas de Presupuesto Participativo para 2013.

Al analizar los discursos de la alcaldesa durante las sesiones de presupuesto participativo en las varias zonas de la ciudad, se concluye que éstas estuvieron direccionadas no sólo a mostrar sus logros sino también a hacer promesas de campaña a partir de las demandas que la gente hacía sobre lo que debería ser priorizado en el presupuesto para 2013, situaciones que manifiestan también el problema y desafío político para el Plan Decenal. Las conclusiones que se pueden extraer aquí, son:

a) Al rendir cuentas de los tres años y medio que llevaba de gobierno, la alcaldesa informa que sus prioridades de gestión se centraron básicamente en las demandas que más hizo la población en las audiencias de los presupuestos participativos de 2009, 2010 y 2011. Los problemas más importantes manifestados por la población y que continúan siendo expresados en el 2012 han sido, en orden de mayor reclamo social: salud; infraestructura (construcción y mantenimiento de vías y sistema de drenaje);

⁵⁶ Todas las grabaciones de las sesiones de presupuesto participativo y prestación de cuentas de la alcaldesa y los secretarios realizadas en mayo y junio de 2012 fueron obtenidas por la autora del consultor Luis C. Burbano, y hacen parte del material de soporte utilizado para el trabajo de grado.

seguridad pública; vivienda y educación. De acuerdo con esto, la alcaldesa María Antonieta sustentaba que las prioridades en su agenda de gestión han sido, por tanto, reforma, mejoramiento y construcción de unidades de salud; construcción de vivienda; obras de pavimentación y drenaje; infraestructura escolar y promoción de la ciudad como eje turístico de porte internacional⁵⁷.

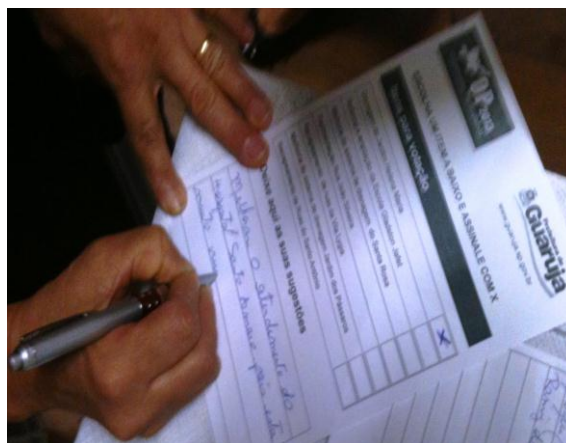
En referencia a la educación, la alcaldesa menciona sus principales logros en esta área durante su gobierno. Estas realizaciones se refieren concretamente al aumento de cupos para niños de 0 a 5 años a través de la reforma, ampliación y construcción de jardines infantiles; la reforma de unidades escolares de educación fundamental; la implantación de salas de informática y multimedia en las escuelas municipales; la implantación del programa de merienda escolar y los convenios que firmó la alcaldía con empresas del Pré-sal para la formación técnica de jóvenes y adultos a fin de poder contratar mano de obra local cualificada. En la revisión completa de las grabaciones hechas en dichas rendiciones de cuentas durante las jornadas de los presupuestos participativos, no se escucha ninguna intervención de la alcaldesa ni de su secretaria de educación relacionada con el tema del Plan Decenal de Educación como un logro del gobierno y la sociedad guarujaense.

b) Dentro de la metodología para la elaboración del presupuesto municipal junto con la población, se le pasa a cada uno de los participantes una tarjeta en la que deben colocar una “X” sobre el problema que consideran debe la alcaldía priorizar su gestión el próximo año en esa zona de la ciudad. En la parte inferior del formato aparece una línea denominada: “*Deje aquí sus sugerencias*”, la cual sirvió para que la comunidad colocara la necesidad que no aparece en la lista propuesta por la Alcaldía pero que la persona considera como problema importante. La Figura 18 muestra un ejemplo del formulario que debía ser completado por los habitantes de la ciudad que participaron en las sesiones del presupuesto participativo durante mayo y junio de 2012.

Al analizar el formulario se observan dos cosas. Primero, que la educación no aparece en la lista de problemas que la alcaldía presentó a la comunidad para que seleccionara sus prioridades y, segundo, que lo que se presenta a la comunidad para su votación son obras que requieren proyectos concretos inmediatos y por ninguna parte aparecen los problemas estructurales que requieren planificación de largo plazo en la ciudad. Esto es contradictorio si se analiza mejor la trayectoria del discurso de la alcaldesa en el Plan Decenal de Educación y en las jornadas del Presupuesto Participativo.

⁵⁷ Esta última prioridad no ha sido una demanda generalizada, aunque la población reconoce que el gran movimiento turístico de Guarujá le ha beneficiado económicamente. La intención de la alcaldesa es promover más el turismo de la ciudad, pues es una de las principales actividades económicas, además que se desea aprovechar el evento de la Copa Mundial de Fútbol 2014 que se celebrará en Brasil, donde Guarujá junto con Santos fueron elegidas en toda la región de la Bajada Santista como sedes de preparación de algunos de los equipos de fútbol de otros países. Esto implicará para Guarujá ser el destino de visita turística de muchos extranjeros. El gobierno municipal está así concentrado en preparar la ciudad para la magnitud de dicho evento.

Figura 18. Formulario de priorización del presupuesto municipal para 2013



Fuente: Secretaría de Planeación Municipal de Guarujá

Cuando la alcaldesa participa en el Foro Permanente del Plan Decenal reconoce que la educación es un ámbito de suma importancia para el futuro de la ciudad y que, por tanto, se debe actuar hoy de forma planificada colocando la mirada en el largo plazo. Además, en un aparte de su discurso en el presupuesto participativo ella manifiesta a la población lo siguiente:

“Planificar la ciudad no es para un mandato de cuatro años de la alcaldesa, sino para los próximos diez años. Cuando la gente piensa la ciudad, piensa lejos. Quien piensa corto no hace lo necesario para el futuro. ¿Cuál es la ciudad que queremos? Esa es la tónica de mi discurso aquí con ustedes.” (Aparte del discurso de la alcaldesa de Guarujá grabado en la sesión del presupuesto participativo del día martes 29 de mayo de 2012 en la zona de Vicente Carvalho).

Son contradictorios sus discursos con las discusiones que efectivamente promueve en la comunidad. En el momento de priorizar el presupuesto, la alcaldía actúa con una visión inmedatista presentando a la comunidad necesidades visibles como las que se colocan en el formulario: mejoramiento del sistema de drenaje de la Vila Aurea; recuperación de parte de la avenida Francisco Castro; revitalización de la plaza en la calle Josefa Herminia Caldas en el Jardim Progresso, y repavimentación de calles en Jardim Progresso. Este ejemplo se reproduce de forma similar en todos los formularios pasados a la comunidad en cada una de las zonas de la ciudad en los eventos participativos del presupuesto municipal. El formulario muestra obras y más obras. No quiere decir con esto que tales necesidades no sean importantes. Las grabaciones hechas en las jornadas del presupuesto participativo evidencian que la gente se quejaba, por ejemplo, de que su barrio se inundaba y que por tanto exigían drenaje; que la calle que pasa al frente de su casa estaba llena de huecos y debía ser pavimentada; los casos de violencia en las escuelas o, como la demanda de una señora que se

quejaba porque cuando los niños se bajaban del bus escolar, entre la entrada de la escuela y el bus había unos diez metros de distancia que no estaba cubierto y se debía sortear cuando estaba lloviendo, por lo que exigía la construcción de un pasaje con un techo hasta la entrada para que los niños no se mojaran. Se destaca aquí también una pregunta que una madre de familia hace a la alcaldesa: *“¿Por qué son tan pocos los jardines infantiles existentes si las madres necesitamos trabajar y no podemos porque no tenemos donde dejar nuestros hijos?”* Este tipo de demandas de la comunidad son consistentes con el tipo de problemas listado en el formulario elaborado por la alcaldía.

Así, la relación política de la alcaldía con la gente se ha reducido sólo a discutir las necesidades más sentidas y que son visibles para todos. Por consiguiente, las intervenciones que se hacen no tratan ámbitos problemáticos relacionados con las grandes transformaciones que se requieren para el desarrollo futuro de la ciudad, o para la educación.

c) Del discurso se extrae así mismo que la alcaldesa aprovecha para hacer promesas de campaña para su reelección. Entre las prioridades para un posible gobierno próximo, sí es reelegida, es direccionar la inversión en mayor infraestructura, que incluye más construcción y mantenimiento de vías y la ampliación y mejoramiento del sistema de drenaje; reforma y construcción de más puestos de salud y aumento del número de cupos para niños a través de la ampliación y construcción de más jardines infantiles. Estas promesas tienen origen en los problemas más visibles en el municipio y que más molestan a la gente. En referencia a la educación, las demandas de la comunidad son muy específicas y no se evidencia ningún tipo de discusión sobre los problemas estructurales que afectan la calidad de la educación como, por ejemplo, docentes mal preparados, métodos de enseñanza atrasados o currículos no pertinentes. Este tipo de problemas que aparecen en el Plan Decenal no son priorizados en el ámbito de la educación.

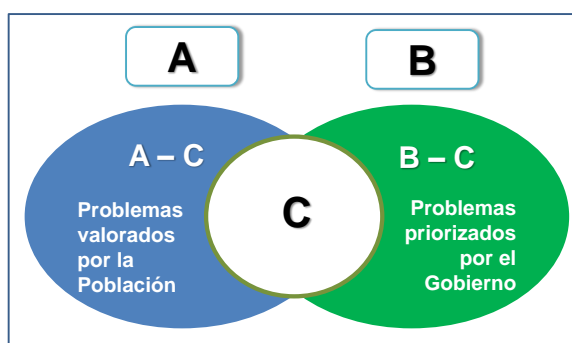
La alcaldesa es de profesión docente y ha demostrado dominar algunos temas de la educación en los momentos de las discusiones del Plan Decenal, pero cuando ya tiene contacto directo con la población en los barrios estos elementos estratégicos de largo plazo no son tratados. Esta situación se puede entender en parte por la particularidad de las personas que componen por ejemplo los barrios del Distrito de Vicente Carvalho que son de estratos más bajos y, por consiguiente, con menores niveles de escolaridad. Las exigencias son específicas a las necesidades más sentidas, y éste es el lenguaje que generalmente todo gobernante habla para poder interactuar y entenderse con sus electores. En realidad, estos momentos de prestación de cuentas y formulación participativa del presupuesto municipal van más allá de ser procesos técnicos y burocráticos para convertirse en procesos políticos donde los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus necesidades y quieren que su dirigente los escuche.

Otra razón por la que estas discusiones estratégicas de la educación no son aprovechadas en estos eventos es porque hay la percepción que la planificación del

corto plazo lleva a la acción inmediata y, por tanto, a la solución pronta del problema y que la planificación de largo alcance lleva a la demora en la acción y, por tanto, a la postergación del problema (Matus, 2000). Aquí se vuelve al tercer problema y desafío político tratado antes, privilegiar el inmediateismo en desmedro de prepararse actuando hoy para el futuro.

d) Otro elemento de análisis es la convergencia y divergencia que existe entre los problemas que la comunidad valora y reclama y los problemas que la alcaldesa valora e incluye en su agenda de gobierno. En otras palabras, la selección de problemas que la población realiza no necesariamente corresponde totalmente con la selección de problemas realizada por el Gobierno (Matus, 1997b). Esto se puede explicar mejor a partir del Gráfico 6 de la focalización de problemas.

Gráfico 6. Focalización de Problemas



Fuente: Adaptado de C. Matus (1997b, 30).

Del gráfico anterior se deduce que la población prioriza y selecciona sus propios problemas (A) que sólo coinciden en parte (intersección C) con la priorización y selección realizada por el Gobierno (B). De esta forma, el Gobierno focaliza sus políticas públicas desde su propia visión de los problemas que deben ser enfrentados (B) y la población hace sus demandas al Gobierno desde la perspectiva particular de los problemas que considera se les debe dar respuesta (A).

En el análisis de los discursos realizados en los eventos de las prestaciones de cuentas y del presupuesto participativo, como ya se mencionó, ni la alcaldesa ni su secretaria de educación en ningún momento, durante estas sesiones, se refirieron a las estrategias de acción comprometidas por el gobierno municipal en el Plan Decenal de Educación. Sin embargo, y muy a pesar de esto, a partir del Gráfico 7 de la focalización de problemas y del análisis de las grabaciones del presupuesto participativo y las prestaciones de cuentas en Guarujá se deduce lo siguiente:

- En la representación B menos C ($B - C$), se encuentran los problemas que el Gobierno prioriza y para los cuales hace su oferta programática de enfrentamiento de algunos problemas, pero que no son de alto valor para la población. La alcaldesa

decide liderar y promover con otros actores de la sociedad la formulación del Plan Decenal, buscando hacer frente al problema de la cobertura, calidad y pertinencia de la educación mediante la planificación de largo plazo (pensamiento prospectivo). Aunque su decisión en parte es sustentada por la exigencia hecha por el gobierno federal, ella también ha manifestado su compromiso con la educación. Sin embargo, desde el punto de vista de la población, pensar la educación en el largo plazo no es un problema que deba ser priorizado, como lo demuestran las grabaciones de las audiencias realizadas sobre el presupuesto participativo. Eso, o no está en su mente, o no está en su lista de prioridades pues la comunidad puede no percibir la planificación de largo plazo de la educación como un asunto importante.

Sólo unos cuantos actores del municipio que participaron de la formulación del Plan Decenal perciben por ejemplo que el Pré-sal (descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en la Cuenca de Santos) y la ampliación del Puerto de Santos, son proyectos ambos que están produciendo mayor dinamismo a la economía de Guarujá y están generando mayor presión en la educación pues las empresas están demandando personas con mejores niveles de formación técnica y profesional, para lo cual Guarujá debería estarse preparando. Esta estrategia de acción prevista en el Plan Decenal contribuiría así mismo a disminuir los altos índices de deserción en la Educación Media que hoy padece Guarujá y que alcanza el 15,1% del total de jóvenes matriculados en 2010 (Según Censo Escolar 2010 del Ministerio de Educación de Brasil). En cambio, como ya se ha mostrado, las demandas sociales de la población son tan específicas como la construcción de más jardines infantiles, la contratación de más profesores o el mantenimiento de la merienda escolar. Así, el espacio “B – C” del Gráfico 7 muestra que el gobierno tiene como deber identificar y enfrentar problemas que aún no están ni siquiera dentro del imaginario colectivo o que no se encuentran dentro de sus problemas prioritarios;

- En la intersección C están otros problemas que el Gobierno decide incluir en su agenda de gestión y que también son priorizados por la población. Quiere decir que estos problemas cuentan con una aceptabilidad asegurada por parte de la población y del mismo gobierno. Aquí, la alcaldesa debe tener la capacidad para actuar con eficacia en el cambio de los problemas en la dirección e intensidad esperada por la población, mostrando los resultados prometidos. Por ejemplo, el gobierno municipal decide hacer frente al deficiente servicio en la prestación de servicios de salud, al mal estado de las vías, a la inundación de calles por un deficiente sistema de drenaje, a la insuficiencia de cupos en los jardines infantiles, a la deficiente infraestructura de las escuelas que prestan Educación Fundamental o a la suspensión de clases por insuficientes profesores, todos estos problemas que tienen en profundo descontento a la población de Guarujá y por los cuales insistentemente reclama que la alcaldesa intervenga. Vale resaltar que este tipo de problemas relacionados con la educación también fueron previstos en las metas y estrategias del Plan Decenal de Educación, y

- En la representación A menos C (A – C) se encuentran los problemas no enfrentados o excluidos de la agenda del Gobierno, aunque tienen alto valor para la población. La violencia escolar⁵⁸ y la presencia de drogas en las instituciones educativas de Educación Fundamental y Media de Guarujá es un problema que la comunidad, especialmente de los barrios más necesitados, ha demandado acciones decisivas por parte del gobierno, pero que no ha sido foco prioritario de gestión. El tema de la violencia escolar fue tratado en las discusiones del Plan Decenal de Educación y para ello fueron elaboradas acciones estratégicas. Sin embargo, cuando la autora revisa los cuatro planes plurianuales 2009, 2010, 2011 y 2012 que hacen parte del período de gobierno de la alcaldesa María Antonieta, se evidencia que no hay ningún tratamiento al problema, y tampoco está entre sus propuestas de campaña hecha en los debates del presupuesto participativo ni en las rendiciones de cuentas. Este es un problema que afecta directamente a la comunidad en sus barrios y además genera un clima inadecuado para el aprendizaje, afectando en últimas la calidad del desempeño en la educación; pero no está en el orden de prioridades del gobierno frente a otros problemas que considera de mayor valor o de enfrentamiento urgente durante su gestión.

Estas diferencias respecto a la priorización de los problemas valorados por la población y por el Gobierno Municipal se dan principalmente por las siguientes razones:

- La población de Guarujá valora fuertemente aquellos problemas que percibe de forma directa puesto que afectan su calidad de vida, como por ejemplo disponer de cupos en las escuelas para que sus hijos puedan ir a estudiar; que a sus hijos se les garantice tanto el desayuno y el almuerzo durante la jornada escolar como el medio de transporte para movilizarse entre la casa y la escuela; que reciban los útiles escolares de forma gratuita; que sus hijos no falten a la escuela por causa de la falta de profesores; que estudien en un ambiente libre de violencia, entre otros problemas de ese orden. El siguiente texto de I. Barenboim en la entrevista publicada el 12 de Octubre de 2008 en el Jornal do Brasil por Rodrigo Almeida, explica mejor la razón de este hecho:

“¿Será que invertir en educación contribuye para ganar elecciones?...Nuestra primera observación fue entender que individuos menos pudientes y con menos escolaridad tienden a apuntar la educación como política prioritaria con mucho menos frecuencia que individuos más ricos y con mayor escolaridad. Por otro lado, los más pobres señalan con mayor frecuencia los gastos en asistencialismo como prioridad. De acuerdo con la teoría económica eso se da debido a la

⁵⁸ De acuerdo con la UNICEF, la violencia escolar se define como cualquier forma de actividad violenta dentro de las instalaciones de la escuela, la cual puede ocurrir tanto entre estudiantes como entre profesores y administradores escolares. La violencia incluye asedio moral, agresión física y psicológica, intimidación (bullying), provocaciones, peleas, tiroteos, etc. Entre las muchas razones que contribuyen para la violencia escolar, se destacan la intolerancia, problemas con los padres y la familia en general, y entre y con profesores, y el tipo de círculo de amistades, entre otros. Cuando la violencia es generada por alumnos, la edad de los jóvenes oscila entre los 13 y 17 años, siendo la mayoría del sexo masculino. (Fuente: www.unicef.org).

restricción de liquidez o a la falta de recursos de los menos pudientes para atender las necesidades básicas.” (p. 1) (Traducción de la autora).

- En la Teoría de los Sistemas Políticos, David Easton (1965) sostiene que el sistema político, es decir, los dirigentes públicos y las instituciones gubernamentales, coexisten dentro de un entorno y, de este modo, reaccionan o responden ante las demandas de la sociedad que surgen en el contexto social, económico y cultural. Así, en el proceso de selección de problemas para el diseño de la agenda pública se produce una interrelación entre el Gobierno y los demás actores de la sociedad que realizan demandas. Este es un tipo de modelo bastante incluyente, pero es demasiado general e ignora la capacidad de los dirigentes públicos de promover cambios sociales, sin la necesidad explícita de responder solamente a demandas. El Gobierno tiene la obligación, por tanto, no sólo de garantizar el bienestar general enfrentando aquellos problemas valorizados por la población sino también tener la capacidad de visionar e identificar aquellos problemas que todavía no están en el imaginario colectivo pero que pueden representar amenazas u oportunidades para la sociedad, como los presentados en el Plan Decenal de Educación;

- El Gobierno se enfrenta con limitaciones que restringen su capacidad de afrontar todos los problemas sociales: el periodo de gobierno es limitado y no cuenta con todos los recursos económicos, organizativos, políticos, cognitivos o financieros disponibles.

De todo lo anterior, se extraen las siguientes conclusiones:

- El problema más Importante en la cabeza de la población no necesariamente coincide con el problema más importante para el desarrollo social de la ciudad y el desarrollo individual de sus ciudadanos en el largo plazo, aun cuando el gobernante logre identificar y reconocer este hecho.

- La educación no es el problema más importante para los ciudadanos de Guarujá. Otros ámbitos problemáticos son de mayor preocupación: salud, obras viales, seguridad pública y vivienda.

- La comunidad se preocupa por las necesidades de la educación, pero son siempre necesidades inmediatas. La dirigente sabe esto y lo aprovecha políticamente. De tal modo que en la agenda pública tendrá mayor probabilidad de entrar un problema de menor importancia estratégica para la ciudad pero con manifestaciones visibles y molestas para sus ciudadanos. Los problemas que requieren de planificación de largo plazo no son visibles y no incomodan a la población en su día a día. Precisamente ahí se encuentra el papel del dirigente, detectar este tipo de problemas que la comunidad no demanda pero que es importante enfrentar con acciones planificadas hoy para recoger frutos en el futuro.

- El hecho que el Plan Decenal de Educación no aparezca en el discurso de la alcaldesa en su estrategia de campaña aprovechando los eventos de las prestaciones

de cuentas y del presupuesto participativo, muestra de forma preocupante que por un lado camina la agenda pública que demanda la comunidad y por otro lado va la agenda de los actores participantes de la formulación del Plan Decenal. En otras palabras, lo que está sucediendo en Guarujá es que ejercicios de planificación de largo plazo como el Plan Decenal de Educación se contraponen con procesos de planificación popular como el presupuesto participativo que es de corte cortoplacista. Al final, entonces, ¿cuál de estos dos procesos terminan imponiéndose, sobre todo en una coyuntura electoral? Como afirmó uno de los asesores de campaña de la alcaldesa-candidata: “*Rua pauta marketing*”, es decir, las necesidades inmediatas de la gente definen las propuestas de la campaña y el discurso del candidato. En conclusión, una cosa es el proceso discursivo racional en la planificación prospectiva y otra el discurso político que debe persuadir a la población sobre las bondades de un proyecto o propuesta de un candidato. Ante esto, surgen algunas preguntas: ¿Qué es entonces lo que determina en últimas la dinámica de los gobiernos? ¿Es la agenda de los planes prospectivos o es la agenda pública? y, ¿Cómo hacer que la agenda pública se articule con la agenda prospectiva? Este precisamente será el tema que se estudiará en el Capítulo 8.

7.2 PROBLEMAS Y DESAFÍOS CULTURALES

Como ya se expuso en el Marco Conceptual (Capítulo 2), la cultura de la planificación exige reflexión antes de actuar, pero el problema es que este es un proceso que requiere tiempo y el establecimiento de la planificación como una práctica de trabajo en la organización. Y no importa si es planificación en cualquier plazo, la dificultad puede ser mayor cuando se trata de planificación a largo plazo.

Sin embargo, para comprender mejor los desafíos y problemas culturales organizativos para el Plan Decenal de Educación, es importante ofrecer primero algunas definiciones sobre cultura organizativa, formas organizativas y práctica de trabajo.

- *La cultura organizativa* o como Matus (1997b) también le denomina, *las estructuras mentales*, representa los dogmas, valores y paradigmas que, aunque no están escritos formalmente, están arraigados y rigen el comportamiento y las convicciones del individuo y del colectivo determinando sus creencias, tradiciones, percepciones, estereotipos y preconceptos. Pero la cultura o estructuras mentales también definen la manera acostumbrada como las personas hacen uso de las técnicas y métodos de trabajo en las organizaciones y la forma como obtienen el conocimiento. Como plantea Anthony Giddens (2000): “*Cultura se refiere a los valores que comparten los miembros de un grupo dado, a las normas que pactan y a los bienes materiales que producen. Los valores son ideales abstractos, mientras que las normas son principios definidos o reglas que las personas deben cumplir*” (p. 43).

- *Las formas organizativas* (Matus, 1997b, p. 202) las constituyen leyes, decretos, reglas, normas, manuales de procedimiento o de funciones, organigramas o el

documento de un plan. En términos generales, las formas organizativas son los instrumentos que crean la institución y le dan carácter de formalidad, además de permitir generar procesos de organización en el trabajo de las personas.

- *Las prácticas de trabajo* constituyen la manera como realmente las personas hacen o producen procesos dentro de la organización, imponiéndose sobre la formalidad de las formas organizativas y definiendo la “*cantidad y calidad de su producción y resultados de la misma sobre los problemas con los cuales está comprometida y ha asumido misiones específicas*” (Matus, 1997b, p. 202). Las prácticas de trabajo determinan así la calidad de los resultados en la organización, aunque dentro de lo que permite la cultura organizativa ya establecida.

De acuerdo con Matus (1997b), en toda organización estos tres elementos: cultura organizativa, prácticas de trabajo y formas organizativas se conjugan para conformar una relación causal, como lo muestra el Gráfico 7.

Gráfico 7. Triángulo Cultura, Prácticas de Trabajo y Formas Organizativas



Fuente: Adaptado de C. Matus, 1997b, p. 201.

El argumento central es: “*mudar una institución es mudar sus prácticas de trabajo y, para mudar las prácticas de trabajo es necesario transformar la cultura institucional...las formas organizativas se cambian con decisiones formales*” (Matus, 1997b, p. 230).

Como ya se expuso ampliamente en el punto 7.1 sobre los “problemas y desafíos políticos”, en la sociedad guarujaense predomina el pensamiento inmediatista y cortoplacista por lo que no se evidencia una cultura de la planeación de largo plazo, especialmente en referencia al enfrentamiento de los problemas relacionados con el futuro de la educación. Si esta limitación se analiza desde el punto de vista de la Alcaldía de Guarujá como la organización pública responsable de liderar y promover en el municipio la puesta en marcha del Plan Decenal de Educación, se puede ver cómo los tres componentes del triángulo “cultura organizativa, formas organizativas y

prácticas de trabajo” se interrelacionan al interior de la institución representando un desafío para los resultados eficaces del mismo Plan Decenal.

En primer lugar, el establecimiento de un decreto o una ley no crea de forma instantánea la cultura de la planificación en las organizaciones ni en las personas. El Concejo Municipal de Guarujá, por solicitud formal de la alcaldesa, aprobó el Decreto 8.967 de 1º de julio de 2010 que instituyó el organismo del Foro Permanente a fin de que se encargara de formular el Plan Decenal de Educación del municipio. Sin embargo, este decreto no creó automáticamente en los actores ni en sus organizaciones la cultura de la planificación de largo plazo, pues ésta sólo se logra cuando se convierte en una práctica de trabajo dominante en las organizaciones.

El Decreto y el documento del Plan Decenal son en realidad formas organizativas que se requieren para que el proceso de la planeación prospectiva comience a operar. Pero cuando en el contexto aún domina la cultura del “*plan libro*” (Matus, 1987, p. 749), es decir, cuando la planificación prospectiva es un proceso puntual que da como resultado un documento, y no se incorpora como algo permanente, como una práctica de trabajo dentro de las organizaciones, entonces la eficacia y calidad de los metas y estrategias de acción de largo plazo se verán comprometidas, en este caso las previstas en el Plan Decenal de Educación. Bien lo expone J. Medina (2000) cuando dice que “*En un ambiente acostumbrado a proyectos puntuales, hablar de reflexiones contextuales y sintéticas acerca de los futuros posibles, y de generar colectivamente alternativas produce incredulidad y un escozor casi instantáneo. Si por una parte existe fobia a la planeación, y por otra al largo plazo, juntar las dos palabras es exponerse al rechazo*” (p. 4). Ante este escenario, implantar el carácter de la cultura de la planificación a largo plazo en el municipio cuando en las estructuras mentales de los funcionarios y de los demás actores relacionados con la educación domina el pensamiento cortoplacista y la visión de la planificación como una tarea formal específica y no como una práctica de trabajo acumulada y arraigada en la organización, coloca al Plan Decenal en últimas en un requisito más a cumplir por mandato federal (una forma organizativa).

“Cambiar las formas organizativas sin cambiar la cultura institucional es un esfuerzo pasivo, sólo capaz de eliminar trabas legales, pero incapaz de crear nuevos modos de trabajo. Las trabas continúan implantadas en la mente de los funcionarios públicos, es decir, en la cultura institucional” (Matus, 1997b, p. 202).

El Decreto y el Documento del Plan Decenal como formas organizativas no son por tanto suficientes para crear prácticas de trabajo rutinarias de planeación de largo plazo. Se requiere de una transformación de la cultura institucional instaurada en las estructuras mentales de los funcionarios y actores que conforman el Foro Permanente que, aunque valorizan el trabajo del pensamiento futuro como una tarea necesaria que contribuye al futuro de la educación en el municipio, no se ha creado dentro de las organizaciones, especialmente en la Alcaldía, la capacidad para que permanentemente se piense y se procese el largo plazo. Existe la amenaza de que después de elaborar el Plan Decenal, el proceso se detenga en la presentación formal del documento para

después de diez años volver a elaborar otro plan. Este es un desafío que en parte podría ser subsanado con la creación y puesta en marcha del Observatorio de Educación, que como ya se mencionó en el Capítulo 6, fue propuesto como una de las estrategias de acción dentro de la Secretaría Municipal de Educación (Seduc) para que de forma permanente haga monitoreo y evaluación al Plan Decenal a fin de que el Foro tome decisiones fundamentadas. Los funcionarios de la Seduc responsables por las tareas del Observatorio convertirían estas en una práctica de trabajo permanente. Sin embargo, esto no aseguraría de forma suficiente el pensamiento de largo plazo que se requiere como práctica de trabajo arraigada en la alcaldía para lograr cambiar la cultura de la planeación de corto plazo a una cultura largoplacista.

Surgen dos cuestionamientos, ¿cómo asegurar que el pensamiento prospectivo se establezca como una práctica de trabajo en la institución, necesario para la sobrevivencia y éxito del Plan Decenal? ¿Cómo hacer para que el Plan deje de ser una forma organizativa y un trabajo puntual y se implante la planificación de largo plazo como parte de la cultura organizativa en la Alcaldía y hasta de la misma sociedad? El Foro Permanente tampoco es un diseño organizativo suficiente para crear la cultura del pensamiento del largo plazo, pues éste fue creado para crear consensos sociales básicos sobre la educación y desempeñar la tarea de formulación y seguimiento al Plan Decenal.

Lo que se requiere además es de la creación de un modelo organizativo distinto que asegure la planeación de largo plazo como una nueva práctica de trabajo y tenga el carácter de herramienta estratégica de soporte en la formulación de la política pública de educación para el gobierno y el Foro Permanente, evitando el peligro de que el Plan Decenal se convierta en algo esporádico y coyuntural. A opinión de la autora, se trata de la creación e implementación de un Tanque de Pensamiento (“Think Tank”⁵⁹) que se podría denominar como “Instituto de Pensamiento Estratégico para el Desarrollo de la Educación”, ni siquiera sólo para el municipio sino incluso para la región de la Bajada Santista. La autora es consciente al afirmar que crear un centro de gran estrategia exclusivo para la educación implicaría un desafío grande en el sentido que requeriría recursos para investigación y generación de conocimiento que el municipio sólo no podría asumir.

Para Dror (1990, p. 116) los tanques de pensamiento son *“sistemas de inteligencia...donde grupos de estudiosos y de profesionales de muchas disciplinas trabajan tiempo completo”* dedicados a la investigación científica y profesional sobre

⁵⁹ Los primeros “Think Tanks” fueron creados a finales de la década de los 40’s en los Estados Unidos, entre los que se destaca la Rand Corporation como una organización independiente, no afiliada a ningún partido político y sin fines de lucro. Aunque el Instituto Rand nació después de la II Guerra Mundial como una necesidad de contribuir a la investigación y desarrollo para la planificación militar, hoy su misión evolucionó para contribuir a mejorar la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones del gobierno mediante la investigación y el análisis en temas como educación, salud, seguridad nacional, medio ambiente, asuntos internacionales, entre otros. La Rand está conformada por prominentes investigadores científicos y expertos de talla mundial que con sus diversos conocimientos realizan aportes interdisciplinarios (Ver página web <http://www.rand.org/about/history.html>).

temas de acción pública, brindando el conocimiento necesario para que los gobiernos logren formular políticas públicas fundamentadas. Se constituyen así en *“un puente fundamental entre poder y conocimiento”*, es decir, entre gobierno y academia. Y agrega Dror: *“Sin embargo, son relativamente escasos, operan con dificultad y con frecuencia son vistos con mucho escepticismo si no es que con hostilidad”* (1990, p.116). Por su parte, Matus (1994) consciente de la importancia de la prospectiva como un recurso fundamental de gobierno que da la visión de futuro y determina el rumbo que se debe seguir para el enfrentamiento de los problemas sociales, afirma que los centros de gran estrategia o tanques de pensamiento son la *“brújula del gobierno”* que tiene la función de explorar el futuro y pensar creativamente el sistema social a muy largo plazo, permitiendo definir la gran direccionalidad de un proyecto nacional, regional o municipal. Para este autor, los centros de gran estrategia deben ser de carácter mixto, público-privado.

Sin embargo, de forma contradictoria, implantar un Instituto o Centro de Gran Estrategia con las características planteadas por estos dos autores, exige superar la barrera de la misma cultura de mente cortoplacista y, como dice el mismo Dror (1990) superar además *“barreras congénitas”* del entorno que también están relacionadas con la cultura de la sociedad, como son:

“Las estructuras académicas conservadoras que deslegitiman el trabajo orientado a los cursos de acción política, e inhiben los intentos interdisciplinarios...La ausencia de recursos públicos independientes que pueden proveer apoyo para los tanques de pensamiento...y la escasez de investigadores con habilidades y motivaciones esenciales para la investigación en opciones de acción política” (p. 117).

En este sentido, la necesidad de un centro que piense de forma permanente y estructural en el futuro de la educación y que contribuya a generar el cambio en la perspectiva mental sobre la importancia del pensamiento de largo plazo, no es algo que va a darse por la libre fuerza del mercado y, difícilmente, por la presión popular. Aquí vale la pena destacar a J. Medina (2000) cuando afirma que el *“proceso de transformación cultural no puede dejarse a la espontaneidad”* (p. 42). En un mundo donde no predomina la cultura de la demanda por planificación de largo plazo, alguien tiene que autoimponerse y liderar esta propuesta, para lo que Medina (2000) propone:

“Es el gobierno quien tiene que asumir el liderazgo y los costos de esta transformación. Es su tarea fundamental ser el promotor del desarrollo y decidir sobre los proyectos de largo plazo que inciden sobre los territorios...Se necesitan líderes que asuman el sacrificio de ir contracorriente y romper con las costumbres socio-organizacionales por los cuales los gobiernos van atrás y no adelante de los cambios sociales” (p. 42).

Se requiere de un gobernante visionario con la capacidad de liderar y convocar al resto de la sociedad en el compromiso de la creación y puesta en marcha del tipo de un

Instituto de Pensamiento Estratégico para el Desarrollo de la Educación que alimente las propuestas de largo plazo con conocimiento e información sustentada por investigaciones y estudios relevantes a la educación realizadas por expertos, por ejemplo, en educación, planificación, salud, tecnología, entre otras áreas relacionadas. Este es un desafío importante que debe ser enfrentado y el dirigente público es decisivo en el emprendimiento de esta propuesta para forjar el destino de la educación de una sociedad. Pero en Guarujá, ¿quién? Por un lado, la alcaldesa-candidata, como se vio en el punto 7.1, está concentrada en realizar una campaña haciendo promesas que acompañan las demandas de la población, aunque sin dejar de lado que ella también ha hecho manifiesto ante el Foro la importancia del Plan Decenal en su gobierno. Se resalta además que muchas de las operaciones sobre las que la alcaldía asumió responsabilidad en el Plan Decenal han sido incorporadas en su programa de gobierno, como se verá más adelante en el Capítulo 8. Pero, muy a pesar de todo esto, este tipo de centros de pensamiento no están dentro de su foco de atención. Y, por otro lado, el resto de actores que componen el Foro no ha evidenciado mostrar preocupación por la educación en el largo plazo, además de participar en la formulación del Plan Decenal.

Es interesante observar que a nivel del gobierno federal fue creado el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Aníxio Teixeira (INEP), vinculado al Ministerio de Educación del Brasil con el fin de *“promover estudios, investigaciones y evaluaciones sobre el sistema educacional brasileiro. El objetivo es subsidiar la formulación e implementación de políticas públicas para el área educacional”* (Ver pág. web <http://portal.mec.gov.br>). Esta organización como instrumento de investigación y auxilio para la orientación de políticas públicas de largo plazo sería, aunque no con las características exactas de un tanque de pensamiento como el propuesto por Dror (1990) y Matus (1994), una referencia sobre la idea que la autora pretende dar para continuar en el camino de crear una cultura de la planificación de largo plazo en el municipio, además del Foro Permanente, del Plan Decenal y del Observatorio de Educación. En la Bajada Santista y mucho menos en Guarujá existe ningún tipo de organización como el que se está proponiendo aquí. Dror (1990, p. 129) cuestiona que las universidades puedan cumplir muchas de las funciones de los centros de gran estrategia o tanques pensantes en cuanto ellas están estructuradas por departamentos lo que no permite la generación del conocimiento e información interdisciplinaria.

De acuerdo con la experiencia vivida por la autora en la participación de la formulación metodológica y elaboración del Plan Decenal de Educación, el denominado Instituto de Pensamiento Estratégico para el Desarrollo de la Educación que se propone para la Bajada Santista, debería cumplir funciones de investigación y análisis en temas de acción pública educativa de importancia estratégica para la región. De manera concreta, estas funciones deberían ser:

- Investigar, analizar y prestar ayuda a los gobiernos municipales y del Estado para tomar decisiones informadas respecto a la educación;

- Generar conocimientos, ideas novedosas y recomendaciones sobre estrategias y acciones públicas para la educación;
- Generar conocimiento en lo referente a lo que está sucediendo con las fuerzas motrices y tendencias de la educación en el mundo y en Brasil, que tienen impacto en la región y el municipio de Guarujá;
- Promover el debate político y social sobre la educación en la región;
- Facilitar la articulación con otros centros o tanques de pensamiento a nivel nacional y mundial que permita la fundamentación de políticas públicas en educación acordes con lo que se requiere en el mundo y,
- Proveer el conocimiento y las informaciones necesarias para las decisiones del Foro Permanente. Con base en la observación participante, la autora percibió las grandes dificultades del Foro a la hora de requerir informaciones básicas de educación para el Plan, o sustentar científicamente afirmaciones o propuestas hechas por los actores que lo conformaban.

En conclusión, la adversidad que surge de las barreras culturales de la población y los gobernantes que dificulta el pensamiento de largo plazo como una práctica de trabajo cotidiana hace tanto más necesario el desafío de la creación de este tipo de organización. Su importancia política para la sociedad y para la educación es relevante y exige sin embargo una estrategia de viabilidad de importantes recursos económicos, políticos, organizativos y, de forma esencial, de recursos cognitivos que den sustento a este proceso y lo hagan inmune a las fluctuaciones políticas, administrativas y partidistas.

7.3 PROBLEMAS Y DESAFÍOS COGNITIVOS

La formulación de los planes prospectivos presupone la necesidad de recurrir al conocimiento multidisciplinario, no sólo de los expertos o especialistas en el área que se está explorando, como también de aquel conocimiento intuitivo o basado en la experiencia que proviene de los dirigentes políticos y de la misma población en general que participa del proceso. Lo anterior significa la identificación e incorporación de tres tipos de actores: (i) “quiénes son los que saben” o son los expertos en el problema o asunto a planificar; (ii) quiénes son los actores responsables con competencias para tomar decisiones y actuar, sea del ámbito público como privado y, (iii) quiénes son los que “padecen” y pueden manifestar el problema y que además serán beneficiados directos con los resultados del plan. No obstante, la conjugación de estos tres tipos de actores en la formulación de todo plan de largo plazo, como lo sucedido con el Plan Decenal de Educación de Guarujá, no evitó que se presenten algunos problemas y desafíos cognitivos.

i) Insuficiente participación y contribución de expertos

Un problema que se presentó en el proceso de formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá fue la escasa participación de expertos en temas relacionados con la educación. En realidad, se seleccionaron algunos actores utilizando el criterio del tiempo de experiencia, liderazgo o posicionamiento en el trabajo con la educación en el municipio y en la región, asumiendo que este era el respaldo para definir “ellos saben sobre educación”. Por tanto, no se convocaron verdaderos expertos que cumplieran el papel de asesores especialistas con trayecto en investigaciones a profundidad o estudios de tendencias futuras en educación.

Como consecuencia de esto, sucedió lo que U. Eco (en Acheve, et al., 2000) advierte en su sentencia *“nunca te enamores de tu propio zepelín”*⁶⁰ refiriéndose al peligro de visionar el largo plazo basándose sólo en la elaboración de extrapolaciones que parten de los hechos sucedidos en el pasado y el presente. Es así que los valores, creencias y conocimientos contemporáneos ejercen dominio sobre la capacidad mental de las personas evitando de este modo mirar el futuro de forma más innovadora y creativa.

Lo anterior no significa que el pasado no sea una guía importante para el futuro. De hecho, es una de las técnicas reconocidas y utilizadas en los ejercicios de prospectiva. Su importancia radica en que las circunstancias y tendencias pasadas y que estén transcurriendo actualmente permiten identificar patrones que dan luz sobre lo que podría seguir sucediendo con mayor probabilidad en el futuro. Siguiendo a E. Cornish (2004): *“El futuro puede ser pensado como el arte de convertir el conocimiento del pasado en conocimiento del futuro. Podemos hacer esto utilizando las herramientas que la naturaleza nos ha dado –nuestra memoria, inteligencia e imaginación”* (p. 134, traducción de la autora). Sin embargo, esta no puede ser la única técnica a usar para la exploración de futuros porque la incertidumbre es precisamente una de las mayores limitaciones en los planes prospectivos, una ignorancia que impide que se hagan predicciones exactas para el largo plazo a partir de la extrapolación. La historia no es lineal y los *“patrones imprevisibles o discontinuidades”* también ocurren (Dror en Acheve, et al., 2000, p. 267). O como más adelante continúa afirmando Cornish (2004), *“Nuestra habilidad para pronosticar disminuye rápidamente a medida que tratamos de buscar más y más en el futuro”* (p. 165, traducción de la autora).

En las discusiones del Foro Permanente, la autora evidenció que al momento de explorar y pensar posibilidades de largo plazo relacionadas con la educación los actores participantes se centraron en hacer “extrapolaciones” del futuro, es decir, que basándose fundamentalmente en los hechos ocurridos en el pasado y el presente se hacían “predicciones” sobre el futuro de la educación en el municipio. Los documentos que se elaboraron previamente sobre las fuerzas motrices y tendencias de la educación y el de análisis de los avances de la educación en los últimos diez años, sumado a las diversas experiencias de los actores en el ámbito de la educación fueron las principales

⁶⁰ Limitación que fue explicada en el Capítulo 1 respecto al Problema de Investigación.

referencias para sus discusiones. La autora considera que la presencia de profesionales expertos en estudios sobre la educación habría permitido dar mejores luces sobre otros posibles futuros y haber ampliado incluso informaciones relacionadas con conocimientos pasados y presentes de lo que está sucediendo en el mundo y en el Brasil. En este sentido, dicha incapacidad para ponerse en el futuro distante y salir de las ataduras del pasado y el presente representa serias deficiencias en el estudio de los escenarios y en la formulación de acciones estratégicas del Plan Decenal.

Adicionalmente, la carencia de este tipo de juicios fundamentados emitidos por especialistas imposibilitó la realización de "paneles de expertos", una técnica de mucha utilidad y grandes beneficios utilizada en la prospectiva, y que fue propuesta en la *Guía Metodológica de Planificación Prospectiva*.

Lo argumentado anteriormente no tiene la intención de descalificar los aportes en conocimiento y experiencia ofrecidos por los distintos actores participantes en el Plan Decenal, sino advertir el vacío que la ausencia de expertos en educación produjo en discusiones que pudieron ser más fundamentadas y agregarle mayor rigurosidad a la exploración del futuro. Este es un problema que representa un desafío para los futuros planes decenales. No obstante, esto puede ser subsanado también en el transcurrir de estos próximos diez años de vigencia del Plan Decenal de Educación 2012/2021 convocando al Foro Permanente expertos en el área cuando se hagan las discusiones de evaluación de avances del Plan.

ii) Desacuerdos en la lectura sobre la realidad de la educación

Otro de los problemas y desafíos cognitivos en la formulación del Plan Decenal fue la divergencia de conocimientos sobre la explicación de la situación de la educación en el municipio. Aunque esta divergencia contribuyó a dar riqueza a las discusiones de los actores del Foro Permanente, generó también desacuerdos y conflictos de tipo cognitivo. Las razones de estas diferencias cognitivas pudieron evidenciarse en varios hechos:

- Los actores participantes disponían de diferentes informaciones sobre la educación, y aunque se les presentó el estudio de avances de la educación en los últimos diez años donde se levantaron indicadores con informaciones provenientes de reconocidos sistemas de recolección provistos por el Censo de Población de Brasil y el Ministerio de Educación de Brasil, se presentaron incluso situaciones de incredulidad al debatir la validez de los datos.
- Los distintos sistemas de valores de cada uno de los actores participantes ineludiblemente pesaron en la lectura diferenciada de los indicadores. Cada actor hacía su propia interpretación de los hechos conforme su experiencia, paradigmas, visión del problema y creencias.

- Al hacer distintas interpretaciones sobre las informaciones, inevitablemente el análisis de las causas del problema de la educación o de sus tendencias futuras también divergían considerablemente. Un reto que de alguna forma logró ser superado a través del consenso de los actores. No obstante, las intensas discusiones no evitaron el desacuerdo y muchas veces enojo de algunos actores que al revisar el documento final manifestaron no ver reflejado su punto de vista en el Plan Decenal.

- La diferencia de formación profesional y años de experiencia en educación entre los actores descompensaba muchas veces las discusiones, puesto que quienes tenían mayor dominio de estos factores terminaban liderando y concentrando los debates, relegando a algunos actores como simples observadores del proceso. Generalmente los moderadores del grupo o subgrupos que se conformaban en las Cámaras del Foro Permanente eran funcionarios de la Secretaría de Educación que no percibían esta situación. Como consecuencia, algunas personas que se sintieron en situación de desventaja cognitiva y de experiencia dejaron de ir a las reuniones del Foro, como fue en general el caso de representantes de la comunidad.

8. LA INTEGRACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DE GUARUJÁ CON LOS PLANES DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO

8.1 LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PLAN DECENAL CON LOS PLANES DE GOBIERNO

Construir un plan de largo plazo para la educación sin que éste sea posteriormente integrado efectivamente a los planes de gobierno del municipio, lo convierte en un mero ejercicio académico o en una experiencia más de discusión amplia y participativa de la sociedad. Al respecto Medina & Ortigón (2006) afirman:

“Para Gaston Berger (1957), la prospectiva era sobretudo una reflexión sobre el futuro a largo plazo que debía conducir a una “ciencia de la práctica”, la cual buscaría conocer las condiciones de la acción presente sobre las cuales decidir una óptima orientación... No se observa el futuro por el placer de analizar un sistema social. Se visualiza para actuar, para producir mejores decisiones en el presente. El fundamento de la prospectiva no es imaginar libremente el futuro ni adivinar qué futuro advendrá, sino contribuir a la identificación de alternativas frente a una situación existente que se desea cambiar” (p. 150-151).

Muchas de las dificultades que se presentan con los planes prospectivos es que terminan siendo archivados en las gavetas o colocados en anaqueles como documentos decorativos perdiendo su esencia de guía que da norte a las decisiones y acciones de hoy para el mañana. Es evidente que cuando se formula un plan prospectivo como el Plan Decenal de Educación se hace pensando que los distintos actores van a actuar y tomar decisiones conforme los acuerdos realizados y plasmados en las estrategias de acción. Sin embargo, a la hora de formular los planes específicos de gobierno, muchos de estos compromisos asumidos en el plan de largo plazo pueden ser olvidados, no tenidos en cuenta o postergados, simplemente porque los propósitos y obligaciones definidas por ley o cuestiones políticas, económicas o sociales en los que también ha asumido compromisos el actor gubernamental, son colocados por encima de los establecidos y acordados por el conjunto de actores en el plan de largo plazo.

Por tanto, el principal desafío a superar es cómo lograr articular el Plan Decenal con los planes del gobierno municipal. De esta forma, la articulación que se requiere para darle viabilidad operacional al Plan Decenal se enfrenta principalmente a cuatro problemas:

- (i) El cambio de mandato;
- ii) Las características de los instrumentos oficiales de planificación y presupuesto municipal;

- iii) La implantación de sistemas de monitoreo y evaluación como práctica de trabajo en la alcaldía y,
- iv) La viabilidad política del plan de gobierno.

A seguir, se argumenta la relevancia de cada uno de estos problemas que dificultan u obstaculizan la introducción y operacionalización de las estrategias de acción del Plan Decenal en los planes de acción de los gobiernos municipales.

i) El cambio de mandato

Uno de los grandes problemas y desafíos que inevitablemente afecta a cualquier plan de largo plazo es el cambio de gobierno. Cada dirigente público tiene sus propias prioridades de gestión y no necesariamente coincidirán con las propuestas colocadas en el plan prospectivo consensuado y aprobado antes por la sociedad.

Como ya se mencionó en el Capítulo anterior, durante el año 2012 Guarujá ha estado viviendo un proceso electoral a fin de elegir nuevo alcalde en el mes de octubre para el período 2013/2016. Y como también ya fue referido, la actual alcaldesa se ha lanzado como candidata buscando la reelección. Estos dos hechos tienen varias implicaciones para la puesta en marcha del Plan Decenal, por lo menos en lo que se refiere a las estrategias de acción donde la alcaldía tiene responsabilidad.

Si ella gana y es reelegida como alcaldesa, el Plan Decenal seguramente seguirá teniendo vigencia en su nuevo mandato. Esto puede ser evidenciado en el hecho en que ha incorporado muchas de las estrategias de acción de largo plazo (operaciones) en su programa de gobierno. No obstante, como ya fue argumentado en el capítulo 7, su discurso electoral se haya centrado en hacer propuestas muy específicas y atendiendo las demandas de tipo cortoplacista hechas por la comunidad. En el propósito de verificación, la autora decidió analizar el actual Programa de Gobierno⁶¹ 2013/2016 de la alcaldesa María Antonieta de Brito y presentado ante la justicia electoral, el cual llamó: “*Com o Poder da Gente, Guarujá define seu futuro*”, específicamente en lo que se refiere a las propuestas para el ámbito de la educación.

Para hacer este análisis comparativo de propuestas es necesario antes presentar las operaciones del Plan Decenal en las que la Alcaldía tiene responsabilidad directa, las cuales se listan a seguir:

⁶¹ Al igual que en Colombia, en Brasil los candidatos a presidente, gobernador y alcalde están obligados a que en el registro de sus candidaturas presenten también sus respectivos programas de gobierno antes del inicio de período de campaña. Esto fue reglamentado por la Ley Federal de las Elecciones N° 12.034 de 29 de septiembre de 2009, entrando apenas en vigencia a partir de las elecciones de 2010. Así es que la contienda de 2012 será la primera elección en que se le exigirá a los candidatos a nivel municipal dicho requisito de registro de propuestas de gobierno. Ver pág. web del Tribunal Superior Eleitoral de Brasil <http://www.tse.jus.br/eleicoes>.

- *OP1.* Fortalecimiento y ampliación de los servicios de la Red Pública Municipal de Educación preescolar;
- *OP2.* Fortalecimiento y mejoramiento de los servicios de la Red Pública Municipal de Educación Fundamental;
- *OP5.* Fortalecimiento y adecuación de la capacidad de gestión de la Alcaldía Municipal de Guarujá en la promoción del Educación Técnica-Profesional del Municipio;
- *DOP5.* Fortalecimiento y ampliación de la Red de Educación Técnica-Profesional de Guarujá;
- *OP6.* Fortalecimiento de la Educación Especial en la Red de Educación Pública Municipal de Guarujá;
- *OP7.* Expansión y fortalecimiento de los programas de alfabetización y EJA en la Red Municipal de Educación Pública;
- *OP8.* Fortalecimiento y expansión del sistema de promoción de la inclusión socioeducacional de las comunidades y población del municipio de Guarujá;
- *OP9.* Rediseño y mejoramiento de la estrategia de integración de las tecnologías de información y comunicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje en la Red Pública Municipal de Educación;
- *OP10A.* Rediseño y fortalecimiento de los programas de formación continua de las plantas del Magisterio y profesionales de la Seduc;
- *OP10B.* Fortalecimiento de la valorización y asignación de la planta profesional de la Red Pública Municipal de Educación;
- *OP10C.* Reglamentación del Plan de Cargos, Carreras y Salario del Magisterio;
- *OP11A.* Fortalecimiento del sistema de dirección y gestión escolar en la Red Pública Municipal de Educación de Guarujá;
- *OP11B.* Definición de normas internas para la gestión administrativa de las unidades escolares de la Red Pública;
- *OP11C.* Definición de reglas de gestión pedagógica para las unidades escolares de la Red Pública Municipal de Educación Municipal de Educación de Guarujá;
- *OP12A.* Creación de un programa de capacitación en planificación, dirección y gestión educativa y escolar;
- *OP12B.* Creación de un sistema de planificación estratégica de la gestión educativa y escolar en la Seduc;
- *OP12C.* Creación de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión educativa en la Seduc;
- *OP12D.* Fortalecimiento del sistema de planificación y gestión de la expansión y mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura escolar;
- *OP12E.* Rediseño y modernización de los sistemas y procesos organizativos y administrativos de la Seduc;
- *OP12F.* Fortalecimiento de la estrategia de promoción de la participación y control social en la gestión educativa y escolar;
- *OP12G.* Formulación de una estrategia direccionada a aprovechar las oportunidades del Pre-sal y la expansión portuaria en el desarrollo del Sistema de Educación del Municipio;

- *DOP12*. Revisión de la estrategia de municipalización de la Educación Fundamental por parte del Gobierno del Estado de Sao Paulo, y
- *OP13*. Fortalecimiento de la capacidad de financiamiento de la expansión y mejoramiento del sistema de educación.

En el Programa de Gobierno de la actual alcaldesa se presentan 23 propuestas dirigidas a la educación, que al ser comparadas con las operaciones del Plan Decenal listadas anteriormente se muestra que once (11) de estas veintitrés (23) tienen estrecha relación. Operaciones del Plan Decenal como la OP12F sobre *“Fortalecimiento de la estrategia de promoción de la participación y control social en la gestión educativa y escolar”* y, tan importante como la OP13 que dice sobre el *“Fortalecimiento de la capacidad de financiamiento de la expansión y mejoramiento del sistema de educación”*, entre otras operaciones no aparecen de ninguna forma en el programa de gobierno. Sin embargo, se destaca que una de las propuestas del programa es *“garantizar la ejecución del Plan Decenal de Educación 2012/2021 mediante la implantación del Observatorio Municipal de Educación”*, estrategia que se encuentra incluso en proceso de creación e implantación en la Secretaría de Educación. El resto de propuestas de la “alcaldesa-candidata” se reducen a cuestiones concretas de la educación como más merienda escolar, más unidades de Educación Preescolar, mejoramiento del kit de material escolar, garantía de uniformes a los alumn@s, entre otras.

Por otro lado, la actual alcaldesa junto con otro candidato que ya fue alcalde de la ciudad, Farid S. Madi, son los que lideran las encuestas en el municipio de un total de cinco candidatos más que participan en la contienda. Sustentada en este hecho, la autora decidió evaluar también las propuestas en educación hechas por el candidato Farid en su programa de gobierno. Es de anotar primero que Farid, siendo fuerte opositor al gobierno de María Antonieta, no fue convocado y por lo tanto no hizo parte de la composición de actores del Foro Permanente por lo que no participó en la formulación del Plan Decenal de Educación. De su programa de gobierno se analiza que en el tema de la educación se destacan elementos bastante comunes y muy generales, incluso sin especificar cantidades concretas en sus compromisos. Es decir, propuestas que cualquier candidato a la alcaldía podría hacer en relación a la educación, sin constituirse en acciones diferenciadoras. Entre las propuestas que hace el mencionado candidato, están, por ejemplo:

- Ampliación del número de cupos a niñ@s y adolescentes de Educación Preescolar y fundamental;
- Construcción y Reforma de unidades municipales de Educación Preescolar y fundamental;
- Dotación de laboratorios de informática en las escuelas de enseñanza fundamental;
- Ampliación del horario extra-curricular en las escuelas para actividades de cultura, expresión artística y refuerzo para alumnos;
- Contratación de más profesores titulares en las escuelas municipales;

- Continuación de los Proyectos federales de educación que se han venido implantando en las escuelas;
- Dotación de uniformes y kits de material escolar
- Merienda escolar
- Educación Continuada de profesores
- Instalación de escuelas técnicas y ampliación de los cursos técnico-profesionales;
- Convenios con las universidades para la oferta de becas de estudio;

En conclusión, la victoria de la actual alcaldesa aseguraría que por lo menos sea incluido en el plan plurianual o de desarrollo aproximadamente el 50% de las operaciones comprometidas por la alcaldía en el Plan Decenal, aunque esto no necesariamente asegura su completa implementación. Pero si gana el otro candidato, no hay garantía que el Plan Decenal sea asumido e incorporado como parte de la agenda pública municipal. Al analizar sus propuestas, éstas cabrían en el detalle de cualquiera de las operaciones del Plan Decenal, pero por coincidencia y como algo obvio. No haría parte de su estrategia de gobierno en la educación. Para recordar, él no participó de la formulación del Plan Decenal, por lo que no está dentro de su foco de atención. Esto se evidencia porque en la revisión en internet de las páginas de los periódicos de Guarujá donde aparecen intervenciones del candidato y en la revisión del blog de dicho candidato (<http://blogdofaridmadi.blogspot.com>), no se indica o se insinúa nada referente al Plan Decenal.

La cuestión que surge es cómo se debe resguardar al Plan Decenal de Educación de Guarujá de la rotación de los gobiernos municipales si cada nuevo dirigente público posee sus propios intereses políticos y personales. La comunidad y la sociedad en general serían actores fundamentales en este proceso.

ii) Las características de los instrumentos oficiales de planificación y presupuesto municipal en Brasil

Cada dirigente que ocupa el cargo de alcalde en el gobierno municipal debe enfrentarse a las obligaciones que le imponen las reglas formales de la organización previamente establecidas a los municipios por parte del sistema macroorganizativo de definición de competencias y responsabilidades en Brasil. En esta dirección el municipio de Guarujá debe implementar los sistemas de planificación y de presupuesto a través de tres instrumentos: el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestales (LDO) y la Ley Presupuestal Anual (LOA)⁶².

⁶² Las siglas son por el portugués: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) y Lei Orçamentária Anual (LOA). Las reglas que definen las líneas de actuación de los gobiernos federal, estadual, distrital y municipal, principalmente en lo que se refiere a la planeación de ingresos y gastos públicos que constituyen el presupuesto público son fundamentalmente:

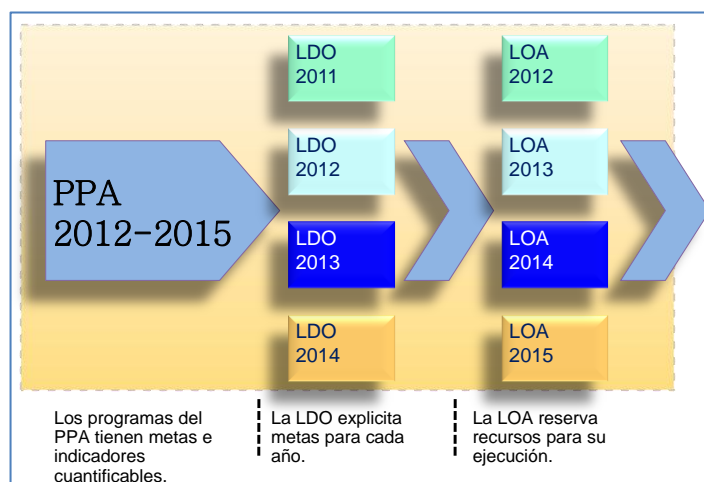
- La Constitución Federal de 1988: Título VI – De la Tributación y del Presupuesto, específicamente el Art. 165 que define que las Leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerán: I – el plan plurianual, II – las directrices presupuestales y III – los presupuestos anuales;

El Plan Plurianual o PPA es lo que en Colombia se denominaría como el plan de desarrollo del municipio. En el PPA se establece la orientación estratégica del gobierno a través de la definición de directrices, objetivos, metas y programas de la administración durante el respectivo mandato. Así mismo, los programas contenidos en el PPA dan el norte para la asignación de recursos en los presupuestos anuales. Este plan tiene una vigencia de cuatro años, pero con una particularidad: aunque su elaboración se da en el primer año de mandato del alcalde, en realidad su vigencia se extiende desde el segundo año hasta el primer año del mandato siguiente. Además, el PPA debe ser discutido y elaborado contando con la participación popular. Es por esta razón que en Guarujá se realizan cada año las jornadas de los presupuestos participativos, mencionadas ya en el Capítulo 7.

La Ley de Directrices Presupuestales o LDO comprende las metas y prioridades para el ejercicio financiero subsecuente, orientando la preparación del presupuesto a través de la Ley Presupuestal Anual (LOA). Y la Ley Presupuestal Anual o LOA donde se busca concretizar los objetivos y metas propuestos en el PPA, de acuerdo con las directrices establecidas por la LDO.

En el Gráfico 8 se muestra la integración que se realiza entre estos tres instrumentos de planificación y presupuesto.

Gráfico 8. Integración PPA, LDO y LOA



Fuente: Elaboración propia.

Estas disposiciones de los instrumentos de planificación y presupuesto representan exigencias legales pero también limitación en la planeación de recursos financieros que

- La Ley N° 4.320 de 1964 que establece las Normas Generales de Derecho Financiero para la elaboración y control de los presupuestos y balances de la Unión, de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, y
 - La Ley Complementaria N° 101 de 2000 sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Fuente: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão de Brasil en <http://www.planejamento.gov.br/>

restringen la autonomía del alcalde en su gestión para cumplir con lo que se refiere a metas del Plan Decenal de Educación.

Para cometer los compromisos asumidos en el Plan Decenal de Educación, la alcaldía deberá incorporar en el PPA las Operaciones que son de su responsabilidad directa. Aunque las operaciones se presentan de forma muy general debido a su carácter indicativo en el Plan Decenal, éstas pueden ser detalladas en programas o proyectos concretos. Obviamente, estos tendrían que disponerse durante los dos periodos de gobierno de vigencia del Plan, suponiendo eso sí que los alcaldes de esos dos gobiernos estén completamente dispuestos a asumir en su agenda pública dichos compromisos del Plan Decenal.

De esta forma, la ruta que se debe seguir es: primero diseñar los programas y proyectos correspondientes a cada una de las operaciones del Plan Decenal, para posteriormente incorporarlas en el PPA de los cuatro años de gobierno; después de esto, explicitar las metas para cada año como parte de las directrices presupuestales (LDO) y, luego, hacer la reserva de recursos para la ejecución de los programas y proyectos del PPA garantizando así la inclusión de los recursos necesarios para las operaciones del Plan Decenal (LOA) en los respectivos presupuestos anuales.

En primer lugar, este razonamiento asume que todos los programas de las operaciones del Plan Decenal que están a cargo de la Alcaldía van a exigir presupuesto. Al revisar dichas operaciones, se observa que algunas de ellas no son exigentes en recursos económicos sino que se necesita fundamentalmente de la voluntad y decisión política del alcalde para llevarlas a cabo. Por ejemplo, se encuentran las Operaciones OP10C que dice sobre la *“Reglamentación del Plan de Cargos, Carreras y Salario del Magisterio”* y la OP11B sobre la *“Definición de normas internas para la gestión administrativa de las unidades escolares de la Red Pública Municipal”*. Ambas Operaciones contenidas en el Plan Decenal no podrían entrar en el PPA por cuanto no requieren de presupuesto. Esta es una de las grandes limitaciones del esquema del PPA que tiene como gran ventaja lograr la vinculación plan-presupuesto, pero con la gran desventaja que sólo pueden entrar al Plan Plurianual los programas y proyectos que ameritan asignación de recursos económicos. Esta restricción normativa dejaría por fuera del PPA operaciones del Plan Decenal, obstaculizando que la alcaldía cumpla con todos los compromisos colocados en el Plan Decenal.

En segundo lugar, se podría asumir que los programas y proyectos de las operaciones del Plan Decenal requieren de un monto importante de recursos financieros que la alcaldía no dispondría actualmente para ejecutar en su totalidad y alcanzar las metas proyectadas. Puesto que el horizonte de tiempo previsto para el Plan son 10 años, el reparto de responsabilidades de presupuesto y ejecución de sus operaciones implicaría dos gobiernos y medio, representando un alivio financiero. No obstante, esto no evita ni elimina la restricción de recursos económicos para las operaciones contenidas en el Plan Decenal que son de responsabilidad de la Alcaldía de Guarujá. Por lo tanto, el

gobierno municipal debe diseñar estrategias de financiamiento que garanticen fuentes de recursos adicionales en los presupuestos de cada año. Pero existen también normas que regulan la estructura de financiamiento para la educación en los municipios, representando rigideces para los programas y proyectos de las operaciones propuestas en el Plan Decenal. Los tres mecanismos de financiamiento del sistema de educación en Brasil para la red pública municipal que de forma concreta afectan el presupuesto para educación en Guarujá son:

- El Artículo 212 de la Constitución Federal de 1988 define que 25% de los ingresos provenientes de impuestos y transferencias en el municipio deben ser destinados a gastos en educación;
- Recursos de transferencias del Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Específicamente este Fondo está compuesto por 20% de los recursos provenientes de los impuestos recaudados por el Gobierno del Estado, más 20% de los impuestos estaduais y municipales sobre las transferencias de la Unión. Los recursos del Fundeb son distribuidos de forma periódica según el número de alumnos en la Red Estadual y en la Red Municipal, y
- El salario-educación que es una contribución social de empresas públicas y privadas vinculadas al Régimen General de Seguridad Social. La tasa es del 2,5% sobre el importe total de las retribuciones pagadas o acreditadas mensualmente a cualquier título a los empleados. Del total recaudado, el 10% son para el Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a fin de reforzar el financiamiento de la Educación Básica y el 90% es depositado mensualmente en las cuentas corrientes de las Secretarías de Educación de los estados, distrito federal y municipios. La cuota estadual y municipal de la recaudación de la contribución social del salario-educación es distribuida de forma proporcional al número de alumnos matriculados en la Educación Básica en la respectiva red pública de enseñanza.

Aunque Brasil ha avanzado mucho en los últimos años en la financiación para la educación, lo cual es demostrado en estos tres mecanismos que son producto de la lucha de la sociedad brasileira porque se amplíen las fuentes de recursos, aun así continúan siendo insuficientes para lograr los objetivos y cumplir las metas que el mismo Plan Nacional de Educación 2011/2020 establece. De esta forma, la alcaldía de Guarujá también padece esta limitación de recursos. De hecho, en repetidas ocasiones durante las sesiones del Foro Permanente la misma alcaldesa se quejó de que estas fuentes de recursos no alcanzan para financiar la educación en el municipio. Las operaciones presentadas en el Plan Decenal son muy ambiciosas ya que de forma superficial se puede ver que exigen una cantidad considerable de recursos para el cumplimiento de las metas, superando lo posible actualmente por el presupuesto de la alcaldía. Es necesario por tanto disponer de otras fuentes de financiamiento que le den viabilidad a dichas operaciones o de que sean garantizadas ciertas condiciones.

Basada tanto en las discusiones del Foro como en las reuniones de la alcaldesa con la secretaria de educación en las que estuvo presente la autora, así como fundamentada en la revisión documental, ciertas condicionantes que se deben dar son:

- Que sea aprobada la propuesta del Plan Nacional de Educación 2011/2020 de ampliar la inversión pública en educación hasta alcanzar el 8% del PIB del país⁶³ (actualmente es de 5,1%). Esto significaría mayores transferencias de recursos para los municipios;
- Que los respectivos gobiernos federales de los próximos diez años asignen los recursos suficientes en los presupuestos anuales para los programas, proyectos y acciones nacionales que van dirigidas a los municipios;
- Que el comportamiento de los ingresos propios del municipio en los próximos diez años, especialmente los provenientes de los impuestos, se incrementen por encima del promedio de los últimos años como resultado de la mayor dinámica generada por el nuevo contexto económico de la implantación del Pré-sal y la ampliación del Puerto de Santos;
- Que los respectivos gobiernos municipales de Guarujá de los próximos diez años realicen con eficacia las gestiones públicas e institucionales frente a los Gobiernos Federal y Estadual para la aprobación de proyectos educativos en el municipio, y
- Que los respectivos gobiernos municipales de Guarujá de los próximos diez años asignen los recursos suficientes en los presupuestos anuales, priorizando la educación por encima de otras políticas públicas.

En tercer lugar, se debe asumir que todas las operaciones del Plan Decenal bajo responsabilidad de la alcaldía estarán contenidas en el PPA de los dos gobiernos municipales. Sin embargo, existen programas y proyectos que el alcalde puede incorporar en el PPA ya que son respuestas a demandas específicas de la población, como lo demostrado en las jornadas de los presupuestos participativos expuesto en el Capítulo 7 y que no se encuentran en el Plan Decenal. Ya que en el PPA deben definirse prioridades de gestión, es imposible que todas las operaciones en su cabal totalidad puedan ser incorporadas. Como ya se dijo, el alcalde tiene limitaciones de recursos económicos y por esa causa debe focalizar y priorizar el uso de los recursos. Aunque se definan dentro de los PPA de cada gobierno, los resultados de las metas estratégicas y macrometas del Plan que deben ser mostrados dentro de diez años exigen un gran esfuerzo financiero por parte del municipio. Así mismo, como lo demostrado en el punto anterior sobre el cambio de mandato, las propuestas del programa de gobierno no incorporan todas las operaciones del Plan Decenal.

Y en cuarto lugar, el PPA en Guarujá no se puede considerar por completo en un modelo de planificación de la gestión sino que más bien se ha ido transformando en una práctica de trabajo ritual dedicada a la programación de programas y proyectos que

⁶³ De acuerdo con el Banco Mundial, “el gasto público en educación comprende el gasto corriente y de capital en educación e incluye el gasto del gobierno en instituciones educativas (tanto públicas como privadas), administración educativa y subsidios para entidades privadas”. Ver página web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>.

deben ser presupuestados, sin llegar a convertirse en una verdadera cultura de planeación. Por exigencia legal, todo tiene que ser programado y ser incluido en el PPA, por lo que se puede denominar mejor como un presupuesto plurianual más que en un plan plurianual. Como regularmente en el PPA sólo se incluyen acciones presupuestarias, algunas demandas políticas y sociales importantes pueden quedar por fuera como la amenaza que existe en el caso del Plan Decenal de Educación. Si se considera que el PPA no es un verdadero modelo de planificación de una organización pública en los términos planteados por Matus y Dror (Ver Capítulo 2 de este trabajo), significa entonces un obstáculo que dificulta la articulación entre el Plan Decenal como plan de largo plazo y el plan de gobierno del municipio.

iii) La implantación de sistemas de monitoreo y evaluación como práctica de trabajo en las organizaciones públicas

El monitoreo y la evaluación son instrumentos esenciales de la gestión para que el dirigente público pueda acompañar los rumbos de su gobierno, tanto en los aciertos como en los errores de sus decisiones y acciones, y a tiempo pueda hacer las correcciones necesarias. Sin embargo, para que esto pueda hacerse se requiere que en la organización sea implantado y puesto en operación un sistema que obtenga, procese y ofrezca informaciones sintéticas, relevantes, significativas, confiables y a tiempo.

La complejidad del problema educacional en Guarujá sumado a los macroobjetivos, macrometas, objetivos, metas estratégicas y el conjunto de operaciones planteados en el Plan Decenal exige de la creación de un sistema de monitoreo y evaluación que cumpla los propósitos expresados en el párrafo anterior. Sin embargo, surge el interrogante respecto a qué organización debe asumir esta función en el Foro Permanente. Para este fin, precisamente en el Plan Decenal se plantea la operación OP12C sobre *“Creación de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión educativa en la Seduc”*.

En la actualidad no existe en la secretaría de educación ninguna unidad o mecanismo que garantice esta tarea de monitoreo y evaluación del Plan Decenal, ni siquiera para el seguimiento de las propias acciones en educación de la alcaldía. Esta es una deficiencia que aparece de forma explícita en el Macroproblema de Educación procesado para el Plan Decenal. Concretamente se trata de la causa que fue seleccionada como NC13C, y que dice: *“No existe un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión educativa en la SEDUC”*.

Ante esta situación, y como parte del compromiso en el Foro Permanente, la alcaldesa decide crear el Observatorio Municipal de Educación dentro de la Secretaría Municipal de Educación. Esta es una acción que, en el momento de la elaboración de este trabajo de grado, apenas está comenzando a implantarse. De forma textual, en el Plan Decenal se establece que:

“El Observatorio Educacional, como organismo técnico para el monitoreo y la evaluación del Plan Decenal, proporcionará las herramientas y los indicadores de gestión y de resultados que dará conocimiento continuo al Foro y a la Secretaría Municipal de Educación en cuanto a los avances en los Macroobjetivos, Metas Estratégicas y Operaciones delineadas en el Plan Decenal” (Plan Decenal de Educación de Guarujá, 2012/2021).

Afortunadamente este es un problema que ya está en proceso de solución en la Secretaría Municipal de Educación, y contribuirá a la integración del Plan Decenal con las acciones de los planes de gobiernos municipales. No obstante, los desafíos ahora son dos: (i) que el Observatorio tenga continuidad en los próximos dos gobiernos municipales y, (ii) que éste cumpla las funciones para las que fue creado y se convierta en una práctica de trabajo de la institución, logrando implantar una cultura de seguimiento a la evolución del problema de la educación y a la necesidad de la corrección oportuna, algo que hoy no se da. Lo que existe es la rutina del inmediatismo y la toma de decisiones reactiva. Es decir, surge un problema, se decide y se actúa. Como la cultura de planificación en la organización es muy deficiente, obviamente esto se manifiesta en la inexistencia de una cultura del monitoreo y la evaluación continua y, por tanto, de la corrección a tiempo.

El Observatorio puede aprovechar las informaciones, estudios, e investigaciones sobre educación que realiza periódicamente el INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), institución que se encuentra vinculada al Ministerio de Educación. El Observatorio será así un instrumento de bastante utilidad para el gerenciamiento serio y eficaz de la política educativa del municipio.

iv) La viabilidad política de los planes de acción de los gobiernos municipales

Mientras *“...la ambición de la prospectiva es iluminar la acción presente a la luz de futuros posibles”* (M. Godet, 2012, p. 49), el propósito del plan de acción del gobierno como herramienta de gestión es planificar las acciones que se desean ejecutar durante los próximos cuatro años, sin dejar de olvidar que los impactos o resultados pueden ir más allá de ese periodo de tiempo. De esta forma, la autora asume en este punto que las operaciones del Plan Decenal bajo responsabilidad de la alcaldía de Guarujá lograrán hacer parte o integrarse a los planes de gobierno educativos de los próximos dos dirigentes municipales (gobiernos de 2013/2016 y 2017/2020).

Sin embargo, la incorporación de las operaciones del Plan Decenal en la agenda pública no es suficiente para asegurar que se alcancen todos los resultados esperados en las metas estratégicas definidas en el largo plazo, por lo menos en lo concerniente a la contribución del gobierno municipal, ni tampoco para evitar que el alcalde no se enfrente a tropiezos que entorpezcan el completo logro de las metas educativas del plan de acción. La razón se encuentra en que todo plan de gobierno es vulnerable a las condiciones que le impone el entorno, especialmente en lo relacionado a la actitud que puedan asumir los otros actores frente a las decisiones que tome el alcalde. Así, el plan

de acción de la educación no sólo incluye las atribuciones del gobierno municipal ni la sola voluntad de decisión del alcalde sino que también depende de las competencias y respuestas de los otros actores relacionados con la educación.

Todo plan de acción o de gobierno de alguna manera enfrentará problemas de viabilidad política porque el actor principal, en este caso el alcalde, no tiene la total gobernabilidad sobre los recursos que se precisan para ampliar y mejorar la educación en el municipio, lo que lo obliga a requerir la cooperación de otros actores para cumplir las metas que se ha establecido. El alcalde tiene responsabilidades institucionales que le obligan las reglas del juego macroorganizativo establecido en Brasil, pero esto no invalida que los intereses reales de los otros actores dificulten su gestión en la educación. Puesto que los otros actores poseen también objetivos, competencias y control de recursos, adquieren así poder de control y decisión que afectan los objetivos e intereses del alcalde. Como resultado de esto, el plan municipal de educación podrá enfrentar problemas de viabilidad sea en la decisión o en la operacionalización de las acciones.

Teniendo en cuenta que la viabilidad del plan de acción se define como “*hacer posible algo*” (Matus en F. Huertas, 2000, p. 70) frente al potencial o claro interés o desinterés de los otros actores, se requiere entonces de instrumentos de análisis estratégico que ayuden a entender el juego político de las motivaciones y capacidad de fuerza de los otros actores. A modo de conclusión, el desinterés o conflicto con un actor importante que se requiere en la ejecución puede hacer inviable alguna o algunas acciones del plan de gobierno. En el plano de la educación se encuentra el sindicato de profesores, las asociaciones de padres de familia, los concejales municipales, el gobierno del Estado de Sao Paulo, el gobierno federal y los dirigentes de las empresas privadas establecidas en Guarujá, todos ellos actores con intereses y objetivos propios que no necesariamente coinciden con los del alcalde. Pero también con la capacidad de controlar recursos importantes que son necesarios para el plan de acción educativo del municipio.

Por ejemplo, la autora presupone que pueden surgir conflictos de intereses en casos como la decisión y puesta en marcha de la operación “*Creación de mecanismos de evaluación docente en la Seduc*”. La evaluación docente que pretende medir el desempeño de los profesores podrá generar conflictos de intereses con un actor tan importante en la educación como el sindicato de profesores. Considerando que la resistencia de los dirigentes gremiales de la educación en Brasil se ha dirigido principalmente a las implicaciones que el uso de la evaluación tiene sobre su trabajo, este hecho trasciende también a municipios como Guarujá. Además, se arguyen causas como la escasez de recursos y disponibilidad de tiempo de los profesores para la formación continua y la progresión en la carrera docente; el hacinamiento en los salones de clase; políticas públicas del municipio a nivel de la educación que no valorizan el trabajo del docente y no recompensan con salarios justos, entre otras causas que pueden afectar los resultados de cualquier evaluación de profesores y que

por consiguiente puede generar consecuencias como caída en la escala jerárquica, reducción de la remuneración o hasta el despido. Estas resistencias expresan los intereses de los profesores del municipio y por tanto representan obstáculos que pueden inviabilizar en un primer momento la operación de creación de mecanismos de evaluación docente planteada en el plan de acción de educación, y discutida y formulada en las estrategias del Plan Decenal.

Por otro lado, si por ejemplo fuera incluida en el plan de acción de educación del municipio de alguno de los dos próximos alcaldes la operación del Plan Decenal *DOP12 “Revisión de la estrategia de municipalización de la Educación Fundamental”*, es posible presumir que aquí también el dirigente se encontrará con algunos problemas de viabilidad política. El alcalde podría llegar a exigir la celeridad en la estrategia de municipalización de la Educación Fundamental por parte del Gobierno del Estado de Sao Paulo, es decir, que el gobierno estadual descentralice a favor del municipio tanto competencias como recursos profesionales docentes y administrativos y recursos financieros, de infraestructura y logísticos. Esta demanda de acción del gobierno municipal al gobierno estadual podría generar algunos conflictos entre ambos actores (alcalde y gobernador o entre secretarios de educación). El Estado podría efectivamente estar dispuesto a entregar las competencias de la Educación Fundamental, pero al mismo tiempo podría no estar dispuesto a aceptar la entrega de recursos humanos, financieros y de infraestructura y, a cambio, exigir al municipio que éste los contrate o adquiera dichos recursos por su cuenta puesto que el gobierno estadual mismo los requiere también para atender a otros municipios. El conflicto se daría en el momento de operacionalizar la acción.

Las diferencias de intereses entre los actores *“generan las posibilidades de cooperación y conflicto en el juego social”* (Matus, 2000, p. 311), basado este hecho en que *“El rechazo de una operación está asociado a la amenaza de una pérdida. El apoyo se relaciona con la expectativa de una ganancia...El concepto de interés precisa la posición de un actor sobre las jugadas propuestas en base a la evaluación de tales ganancias o pérdidas”* (Matus, 2000, p. 300). Los conflictos que surgen entre los actores inevitablemente determinan la eficacia en los resultados de las acciones educativas planteadas en el plan de gobierno y, por ende, en los resultados del Plan Decenal de Educación.

En conclusión, además de *“...traducir las ideas fuerza en acciones, las propuestas globales a programas concretos, las estrategias macro a proyectos específicos, con el objeto de convertir en realidad las políticas públicas”* (Medina y Ortegón, 2006, p. 61), se vuelve además fundamental el grado de compromiso y decisión del dirigente municipal para que al incorporar las operaciones a la agenda de gobierno y efectivamente lograr su materialización en el plan de gobierno, enfrente las dificultades y obstáculos de la viabilidad política que surgen de los conflictos de intereses con otros actores.

8.2 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL COMO UNA HERRAMIENTA DE ARTICULACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO

Frente a los problemas y desafíos que implica la articulación del Plan Decenal con los planes de gobierno, la Planificación Estratégica Situacional representa ser una buena herramienta que brinda la posibilidad de articular y operacionalizar dicha integración. Lo que sigue es una explicación sobre cómo se puede realizar esta articulación. Sin embargo, más adelante se explicará también que el éxito de este proceso va a depender de algunos condicionantes de tipo organizativo que se deben cumplir. Estos condicionantes se refieren a la creación o ajuste de algunos sistemas de dirección que deberían ser parte del sistema organizativo de la secretaría de educación y de la misma alcaldía, y que serán mostrados en el Momento 4 (M4), de Gestión e Implementación del Plan.

La integración inicia a partir del producto obtenido en el Momento Prospectivo III de la Situación Problemática, es decir, del análisis sistémico- causal del Macroproblema de la educación en Guarujá presentado en el Capítulo 6 y que hace parte de la formulación del Plan Decenal de Educación.

En la Planificación Estratégica Situacional, el Macroproblema expresa la apreciación que se hace desde la perspectiva de un actor sobre la problemática global de la educación. Los problemas específicos de la educación vendrían a ser los nudos críticos (NC) que fueron identificados en el flujograma del Macroproblema. Por esta razón, se denominan NC de primer nivel (NCn1), sobre los cuales se diseña un conjunto de operaciones. Pero, a su vez, cada NC de primer nivel del Macroproblema debe ser analizado también de manera aparte mediante la construcción de su propio flujograma situacional y la identificación de sus nudos críticos, es decir, NC de segundo nivel (NCn2) y para los cuales también se diseñan sus respectivas operaciones o propio plan de acción (Matus, 1987). Esta relación entre tipos de problemas, nudos críticos y operaciones se representa en el Cuadro 22.

Cuadro 22. Relación tipos de problemas, nudos críticos y operaciones

Tipo de Problema	Nudo Crítico	Medio de Acción
Macroproblema	Nudos Críticos del Macroproblema o NCn1	Operaciones globales
Problema o NC del Macroproblema	Nudos Críticos del Problema o NCn2	Operaciones, acciones, subacciones, actividades y tareas.

Fuente: Adaptado de C. Matus (1987).

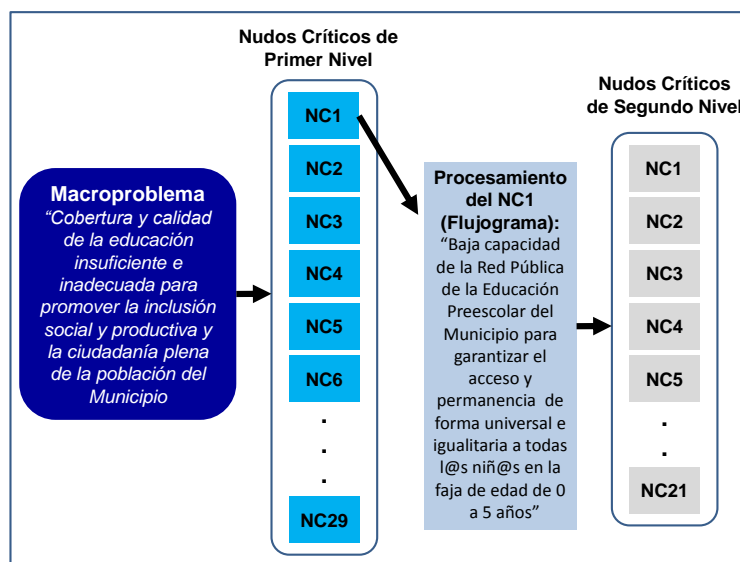
En el Macroproblema del Plan Decenal, *“Cobertura y calidad de la educación insuficiente e inadecuada para promover la inclusión social y productiva y la ciudadanía plena de la población del Municipio”* fueron seleccionados 29 Nudos Críticos (NC), tal como fue mostrado en el Capítulo 6. Esta estructura de NC corresponde por tanto a 29

problemas específicos del Macroproblema de Educación y sobre los que varios actores en Guarujá tienen alguna responsabilidad para decidir y actuar a fin de cambiar la realidad negativa expresada allí, entre los que se encuentra la Alcaldía de Guarujá, el Concejo Municipal, el Gobierno del Estado de Sao Paulo, el Gobierno Federal, instituciones de educación superior, entre otros.

Como el objetivo es integrar el plan decenal con el plan de acción del gobierno municipal, el análisis para la articulación se hará únicamente con los nudos críticos relacionados directamente con las responsabilidades y competencias de la alcaldía expresados en el Macroproblema. Por consiguiente, la identificación de los problemas que deben ser integrados al plan de acción municipal de la educación se hace seleccionando sólo los 21 NC de primer nivel que están dentro de la gobernabilidad de la Alcaldía de Guarujá, ya que es sobre éstos que el Foro Permanente debe cobrar resultados al alcalde en lo referente a los compromisos en el Plan Decenal (Ver Macroproblema de Educación en la página 132 del presente documento).

Con el propósito de explicar cómo funciona de forma concreta esta articulación, la autora decidió hacer el ejercicio de seleccionar uno de estos 21 NC y procesarlo con su respectivo flujograma, selección de nudos críticos y diseño de operaciones. De acuerdo con esto, fue seleccionado el NC1 del Macroproblema que dice sobre la *“Baja capacidad de la Red Pública de la Educación Preescolar del Municipio para garantizar el acceso y permanencia de forma universal e igualitaria a todas los (as) niños y niñas en la edad de 0 a 5 años”*. La forma como se realiza esta selección es esquematizada en el Gráfico 9. El análisis sigue el proceso de los cuatro Momentos de la Planificación Estratégica Situacional, explicados en el Capítulo 2.

Gráfico 9. Relación Macroproblema de Educación – Problemas de la Educación (NC)

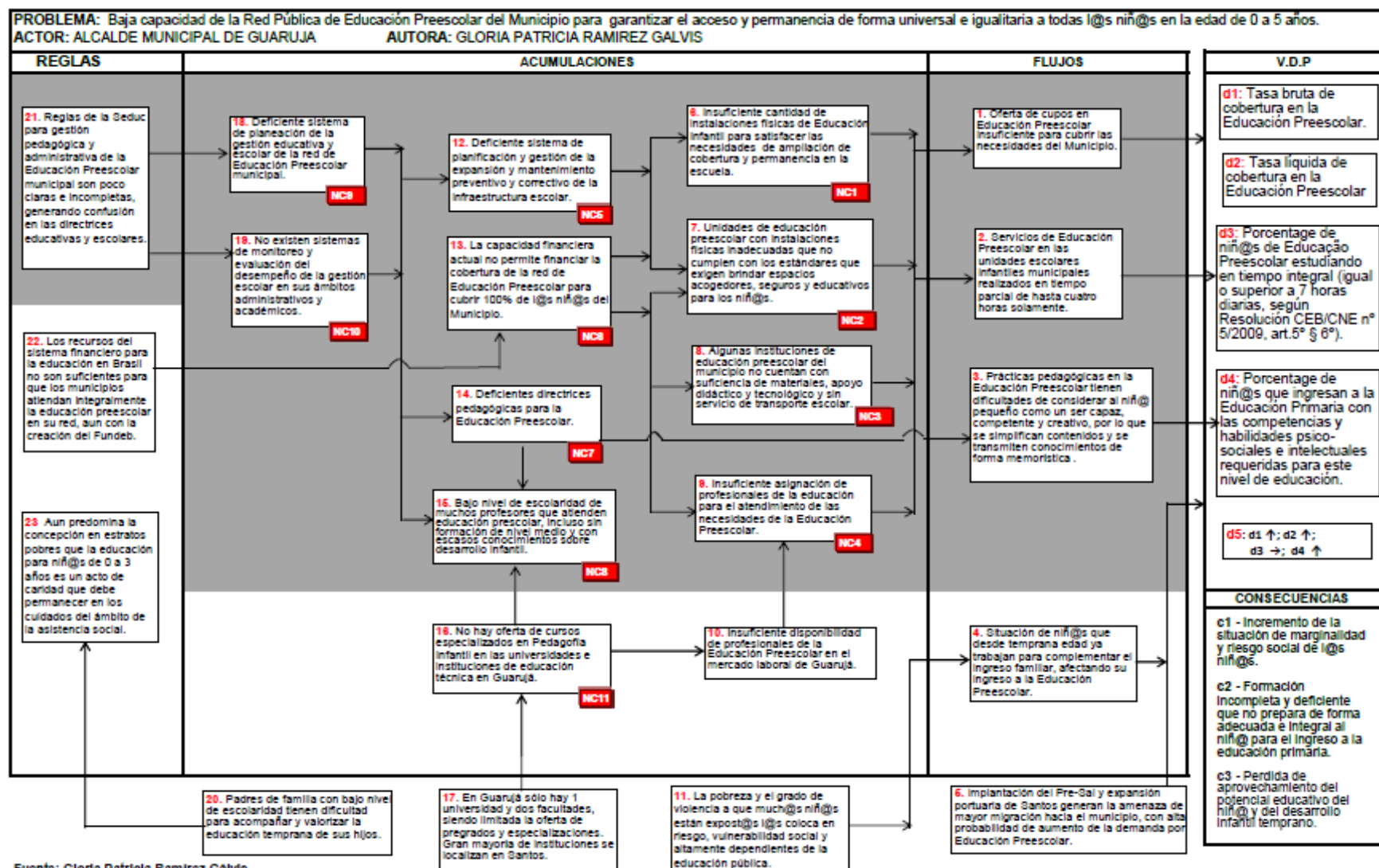


Fuente: Elaboración propia.

El plan de acción para la Educación Preescolar inicia en el Momento 1 (M1) con la elaboración de la explicación sistémico-causal del NC1, a través de la técnica del flujograma situacional, como es mostrado en el Gráfico 10. La autora realizó este análisis asumiendo que el actor desde el cual se explica este problema es también el alcalde de Guarujá, ya que es la institución que tiene las competencias encomendadas por la Constitución Brasileira y por el gobierno federal como responsable de la educación en la faja etaria de 0 a 5 años en el sector público. Es por esta razón que en el Macroproblema este NC1 aparece dentro de la gobernabilidad de este actor.

Aunque este es un ejercicio académico que tiene como objetivo brindar una explicación sobre la forma como se puede hacer la articulación entre el plan prospectivo con un plan de gobierno y que no pretende ser un análisis muy exhaustivo del problema de la Educación Preescolar, la autora no obstante se valió de su experiencia laboral como consultora en la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Guarujá y en investigaciones propias realizadas sobre este nivel de enseñanza a fin de fundamentar con más rigurosidad la explicación situacional del problema. Adicionalmente, fue también de bastante ayuda el esquema de la red causal de la Educación Preescolar realizada en el flujograma del Macroproblema.

Gráfico 10. Flujograma del Problema de Educación Preescolar

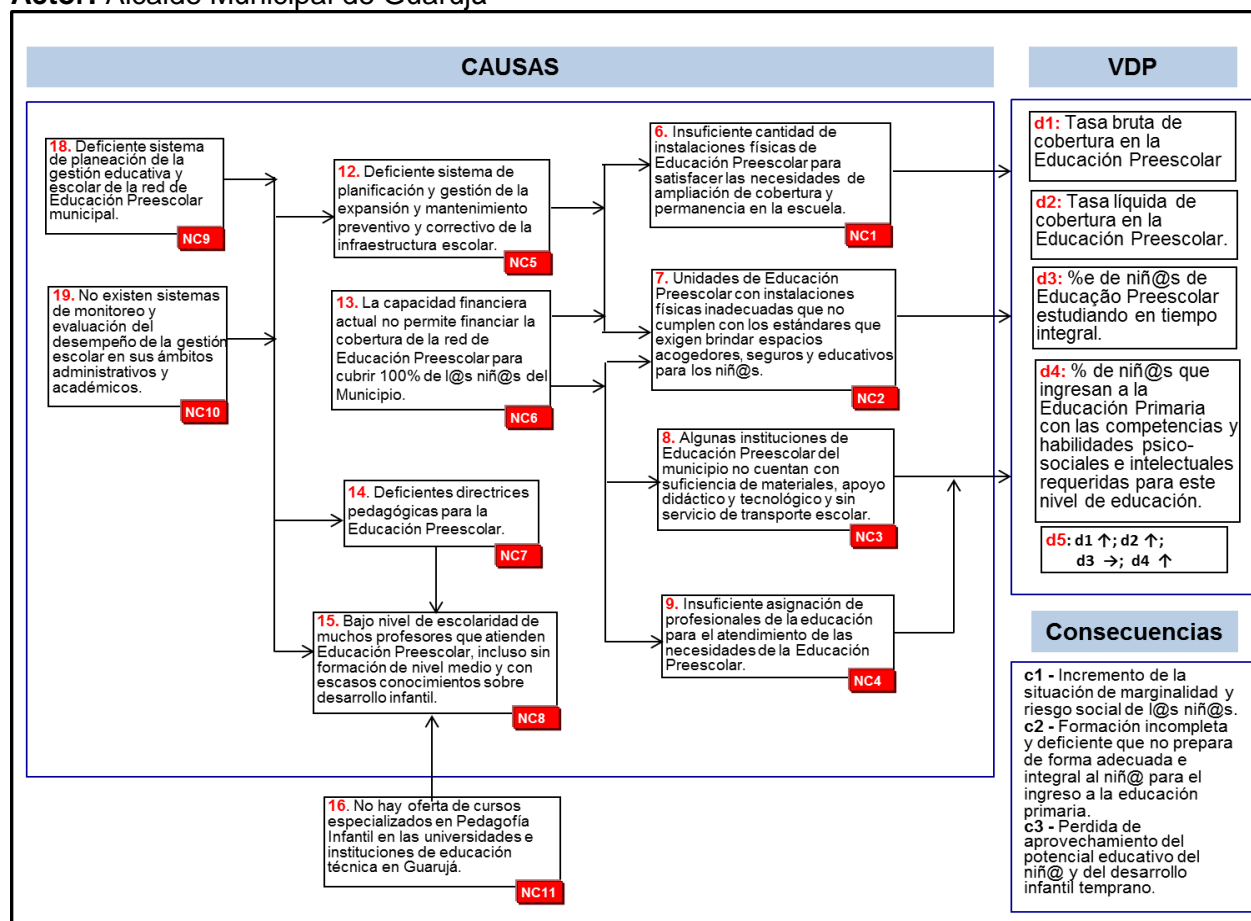


A partir del flujograma anterior se elabora un mapa del Árbol del problema, en el que únicamente se relacionan las redes causales de los 11 Nudos Críticos seleccionados como frentes de enfrentamiento del problema, como es mostrado en el Gráfico 11.

Gráfico 11. Árbol del Problema de Educación Preescolar

Problema: *Baja capacidad de la Red Pública de la Educación Preescolar del Municipio para garantizar el acceso y permanencia de forma universal e igualitaria a todas los (as) niños y niñas en la edad de 0 a 5 años.*

Actor: Alcalde Municipal de Guarujá



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos 11 NC debe ser descrito y diseñado sus indicadores (Vector Descriptor del Nudo Crítico - VDNC). Como ejemplo, el VDNC del NC1 del problema de Educación Preescolar, “Insuficiente cantidad de instalaciones físicas de Educación Preescolar para satisfacer las necesidades de ampliación de cobertura y permanencia en la escuela” podría ser:

n1.1: Sólo hay 15 escuelas para atender toda la demanda reprimida de Educación Preescolar en el municipio.

Posteriormente, a cada uno de los 11 Nudos Críticos se les procede a diseñar sus respectivas operaciones (OP) y demandas de operación (DOP) que formarán parte del Plan de Acción de Educación Preescolar para los 4 años de gobierno de la Alcaldía de Guarujá. Para cada Op y Dop fue definido un responsable. Es en este punto donde se diseña el contenido propositivo del plan que inicia el Momento 2 del PES (M2). Para efectos prácticos, en este trabajo la autora sólo formuló las operaciones sin hacer un detalle a nivel de acciones, proyectos, actividades y tareas. (Ver Cuadro 23).

Cuadro 23. Diseño de las Operaciones del Plan de Educación Preescolar Municipal para cuatro años de gobierno

OP/DOP	Nombre de la Operación	Responsable
OP1	Construcción y ampliación de las unidades de Educación Preescolar de la Red Pública Municipal.	Directorías Administrativa y Financiera de la Seduc y Secretaría Municipal de Planeación y Gestión Urbana
OP2	Reforma, adecuación y mejoramiento de las instalaciones físicas de Educación Preescolar de la Red Pública Municipal.	Directorías Administrativa y Financiera de la Seduc y Secretaría Municipal de Planeación y Gestión Urbana
OP3	Contratación de transporte escolar en zonas que se requiera y adquisición de material pedagógico, equipos tecnológicos y software de aprendizaje, destinado a las unidades escolares de Educación Preescolar.	Directorías de Educación Preescolar, Administrativa y Financiera de la Seduc.
OP4	Contratación de un mayor número de profesionales de la Educación Preescolar para el atendimento en este nivel de enseñanza.	Directorías de Educ. Infantil, Administrativa y Financiera de la Seduc y Secretaría Municipal de Administración.
OP5	Fortalecimiento del sistema de planificación y gestión de la infraestructura escolar para Educación Preescolar.	Directoría de Educación Preescolar de la Seduc
OP6	Fortalecimiento de la capacidad financiera de la Seduc, buscando aumentar la cobertura y mejorar la atención de la Red de Educación Preescolar Municipal,	Directorías de Educación Preescolar y Financiera de la Seduc y Secretaría Mpal. de Planeación
OP7	Rediseño de las directrices pedagógicas para la Educación Preescolar.	Directoría de Educación Preescolar
OP8	Ampliación y continuidad de los programas y actividades de formación continuada de los profesionales de la Educación Preescolar de la Red Pública Municipal.	Directoría de Programas Estratégicos Educativos de la Seduc.
OP9	Modernización del sistema de planeación de la gestión educativa y escolar e implantación, refuerzo y continuidad de proyectos educativos de la red de Educación Preescolar municipal.	Directoría de Programas Estratégicos Educativos de la Seduc
OP10	Creación e implantación de la sala de gestión de la educación en la Seduc para el monitoreo y evaluación del desempeño de la gestión escolar.	Directoría de Programas Estratégicos Educativos de la Seduc
DOP11	Creación de programas de pregrado y técnicos sobre Pedagogía Infantil en las instituciones de educación superior y tecnológica localizadas en Guarujá.	Demanda hecha por la Secretaria Municipal de Educación a las instituciones.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de aquí inicia el trabajo con técnicas de escenarios puesto que, como cualquier otro plan en el ámbito público, el plan de Educación Preescolar se enfrenta inevitablemente a circunstancias futuras que no son precisas, seguras y predecibles. Sin embargo, esta técnica utilizada para un plan de acción es muy distinta a las técnicas de escenarios para un plan prospectivo que piensan la educación a más de 10 años. En verdad, aquí, el propósito de la construcción de escenarios en el plan de acción es explorar las circunstancias posibles o contextos en los cuales se podrán desarrollar las operaciones dentro de los próximos cuatro años. Por tanto, los escenarios son utilizados para efectos de previsión y formulación de alternativas futuras posibles, permitiendo minimizar la incertidumbre (La técnica de escenarios fue explicada en el Capítulo 2 del Marco Conceptual).

En el caso del plan de acción para la Educación Preescolar de la red pública municipal, la Secretaría de Educación tiene que identificar las condicionantes del plan sobre las cuales no tiene control y no puede predecir con exactitud. Este trabajo debe hacerse para todo el plan, es decir para el conjunto de las Op y Dop del Plan.

No obstante, a fin de no alargar el proceso y sólo como ejercicio en este documento, para efectos de construir un análisis de escenarios se considerará solamente las variables o variantes simples que pueden condicionar la decisión y ejecución de la Op1 “Construcción y ampliación de las unidades de Educación Preescolar de la Red Pública Municipal”. Para dicha Operación, las variantes simples que se pueden identificar son principalmente tres: la capacidad financiera del municipio para Educación Preescolar que afecta la asignación presupuestal; el régimen de lluvias que afecta la planeación y ejecución de las obras de construcción, reforma y ampliación y, por último, la migración de población infantil hacia el municipio que potencialmente puede incrementar la cobertura de forma significativa.

Para evitar hacer predicciones determinísticas con supuestos únicos y estar preparado para diferentes posibilidades, el alcalde y el secretario de educación deben razonar utilizando de la siguiente forma la técnica de escenarios. El alcalde podría decir: “De acuerdo a mi experiencia y la situación y tendencias actuales, es posible que si las circunstancias son las descritas en la variante A (escenario de techo), en este caso, me comprometería a construir las 20 unidades escolares y ampliar 5, logrando cumplir las metas y alcanzar los resultados previstos para ampliar sustancialmente la cobertura en un 50%. Pero si las circunstancias son las que se presentan en la variante B (escenario de centro o tendencial), sólo construiría 10 unidades escolares y ampliaría 2, y como resultado se contribuiría a mejorar la cobertura en la Educación Preescolar en un 20%. En cambio, si se presentan las circunstancias descritas en la variante C (escenario de piso), mantendría la prioridad de ampliación de las 5 unidades escolares, en desmedro de la construcción de las 20 unidades propuestas inicialmente, y los resultados serían un mejoramiento de la cobertura en sólo 3%”. Dichos resultados esperados deben ir en dirección a cumplir las macrometas y metas estratégicas definidas en el Plan Decenal, específicamente para la Educación Preescolar.

Este razonamiento que es presentado a modo de ejemplo es mostrado en el Cuadro 24.

Cuadro 24. Ejemplo de la aplicación de los Escenarios en un Plan de construcción y ampliación de unidades escolares de Educación Preescolar (Op1)

VARIANTES β (CONTEXTOS)	OPCIONES (TEXTO)	RESULTADOS
<i>Variante A: ESCENARIO DE TECHO</i> El presupuesto municipal para Educación Preescolar se incrementa en un 25% en términos reales; el régimen de lluvias durante el periodo que durarán las obras estará por debajo de lo previsto históricamente en esos meses debido a la llegada del Fenómeno del Niño que genera una fuerte temporada seca. Además, se prevé que la migración será tan escasamente significativa que no afectará la cobertura prevista en los próximos años.	<i>PLAN A</i> Construcción de 20 y ampliación de 5 unidades escolares para Educación Preescolar.	Aumento de 50% en la cobertura de Educación Preescolar.
<i>Variante B: ESCENARIO DE CENTRO</i> El presupuesto municipal para Educación Preescolar se incrementa sólo en un 15% en términos reales; el régimen de lluvias durante el periodo que durarán las obras será lo previsto de acuerdo con el promedio histórico en esos meses y se prevé que la migración es poca, no impactando la cobertura prevista en los próximos años	<i>PLAN B</i> Construcción de 10 y ampliación de 2 unidades escolares para Educación Preescolar.	Aumento de 20% en la cobertura de Educación Preescolar.
<i>Variante C: ESCENARIO DE PISO:</i> El presupuesto municipal para Educación Preescolar se incrementa sólo en un 5% en términos reales; Por otro lado, debido a un cambio climático imprevisto en la región que produjo el Fenómeno de la Niña, se incrementaron las lluvias en la ciudad, demorando la ejecución y conclusión de las obras. Por último, se espera que la migración aumente de forma significativa, impactando negativamente en el aumento de la demanda por Educación Preescolar.	<i>PLAN C</i> Ampliación de solamente de 2 unidades escolares para Educación Preescolar, y no se puede realizar ninguna obra de construcción.	Aumento de 3% en la cobertura de Educación Preescolar.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos son colocados por la autora sólo a modo de ejemplo.

Luego, es necesario estructurar para cada escenario la relación entre los recursos necesarios, los productos-meta que se desean obtener en el corto plazo y los resultados que se desean alcanzar al final del gobierno en cada una de las operaciones. La relación recursos – productos – resultados de cada operación permitirá medir el grado de eficiencia y eficacia tanto de la misma operación como de la calidad del desempeño del responsable por la ejecución de ésta. En este sentido es que se debe realizar un mejor detalle de las operaciones, llegando al nivel de acciones, proyectos, actividades y tareas. Para explicar mejor esto, se continuará con el diseño de la Op1 de la “Construcción y ampliación de las unidades de Educación Preescolar de la Red Pública Municipal” en un escenario de techo, como es mostrado en el Cuadro 25.

Cuadro 25. Recursos-Productos-Resultados de la Op1 del Plan de Educación Preescolar Municipal para cuatro años de gobierno, en el Escenario de Techo

OPERACION	RECURSOS	PRODUCTOS-META	RESULTADOS
OP1. Construcción y ampliación de las unidades de Educación Preescolar de la Red Pública Municipal. Tiempo: 4 años en un Escenario de Techo.	<u>Recursos Económicos:</u> \$1.950 millones para construcción y dotación de 20 unidades escolares de Educación Preescolar. \$500 millones para ampliación de 5 unidades escolares de Educación Preescolar. Recursos organizativos de la Seduc.	20 unidades escolares de Educación Preescolar construidas y dotadas en 4 años. 5 unidades escolares de Educación Preescolar ampliadas y dotadas en 3 años.	<u>Impacto sobre el VDNC:</u> n2.1*= 35 escuelas atienden la demanda de Educación Preescolar en el municipio. <u>Impacto sobre el VDP del problema:</u> Aumento de las tasas de cobertura en la Educación Preescolar en un 50%.

Fuente: Elaboración propia

Nota: Los datos son colocados por la autora a modo de ejemplo.

Los recursos económicos que son necesarios en algunas operaciones permiten diseñar el presupuesto necesario para el plan, logrando así una mejor fundamentación para un presupuesto por programas.

Adicionalmente, debe elaborarse un plan de contingencias para enfrentar las posibles sorpresas que se pueden dar durante la vigencia de decisión y ejecución del plan de Educación Preescolar. Este plan de contingencias debe contener un conjunto de acciones planificadas que tengan como propósito prevenir y/o tener la capacidad de enfrentar a tiempo y estar preparados para eventos o hechos con impacto considerable, sean sorpresas positivas como negativas. Aquí finaliza el M2.

Al pasar al Momento Estratégico 3 (M3) de la Viabilidad del Plan, es necesario identificar los actores sociales relevantes en el Plan de Educación Preescolar para conocer sus motivaciones frente a todas las operaciones y demandas de operación. El Sindicato de Profesionales de la Educación de Guarujá, el Ministerio de Educación, los concejales del municipio, el Consejo Municipal de Acompañamiento y Control Social del Fundeb, el Consejo de Alimentación Escolar, los Consejos Escolares (que reúnen a padres de familia, estudiantes, profesores y directivos de las escuelas y miembros de las comunidades locales) y el Consejo Municipal de Educación (CME) son actores que tienen peso en el municipio en el ámbito de la educación y poseen intereses específicos y dan importancia a las operaciones del plan de formas distintas. El alcalde puede tener todas las mejores intenciones y la gran voluntad política de emprender el plan de Educación Preescolar, pero podrá enfrentarse posiblemente a algunos de estos actores listados antes, porque ellos pueden ver afectados sus intereses al no percibir que cumplen con los objetivos y expectativas propias. Estas situaciones generarán

conflictos con los que tendrá que lidiar el alcalde y el secretario de educación. Por esta razón, el PES propone hacer un análisis de viabilidad política. Esto significa hacer un análisis de los actores que potencialmente podrían producir conflictos e inviabilizar alguna operación del plan. Esto se hace mediante un estudio de la motivación, control de recursos, fuerza o peso de cada actor y la capacidad e intención para utilizar los recursos que controla. El análisis de viabilidad para el plan de Educación Preescolar se hace a través de varias herramientas que hacen parte de la metodología PES: la matriz de motivaciones de los actores respecto de las operaciones; la matriz de requisitos de control de recursos relevantes para cada operación; la matriz de actores/operaciones conflictivas y la matriz de vectores de peso (Matus, 1997a).

Por último, se entra al Momento 4 (M4) de Gestión e Implementación del Plan. Al igual que el Momento Estratégico (M3), aquí se pueden dar restricciones que afectarán o inviabilizarán el plan de acción de la Educación Preescolar. Este es el momento que requiere del funcionamiento de por lo menos cinco sistemas de dirección como son los sistemas de: (1) agenda; (2) planificación estratégica de la educación; (3) gran estrategia; (4) petición y rendición de cuentas por desempeño, y (5) monitoreo de la gestión. Algunos de estos sistemas no han sido implantados en la Seduc y los que existen funcionan deficientemente. De este modo, la Seduc opera con un sistema de dirección deficiente e inadecuado para dar soporte al direccionamiento estratégico de la educación y conducir el proceso de modernización que se requiere. En este sentido, la Secretaría debe fortalecer, modernizar y crear los sistemas de dirección necesarios para la eficacia de los resultados en la educación de responsabilidad del gobierno municipal

En cuanto a la agenda de la secretaria de educación, la autora pudo verificar en el tiempo que trabajó allí que este sistema funciona reactivamente atendiendo las urgencias inmediatas que se presentan y dando mucha importancia a las rutinas del día a día. Por ejemplo, las cuestiones burocráticas, las continuas visitas a barrios (debido a que la actual secretaria de educación tiene alto interés en los asuntos políticos por lo que le interesa mantener contacto constante con la población) y los problemas de bajo valor dispersan el foco de atención de la secretaria de educación y le resta tiempo para dedicarse a los problemas más importantes de su gestión como atender las decisiones estratégicas respecto a la cobertura y calidad de la educación. Así, no se ha diseñado aun una agenda especial centrada en el proceso de monitoreo y seguimiento de la gestión de la Seduc.

En consecuencia, no se procesan o analizan los problemas de la educación con calidad técnica y política, y cuando esto se realiza es de forma parcial y de baja calidad. El único problema que ha sido analizado de forma sistemática durante esta gestión con alguna metodología de planeación fue el Macroproblema de educación de Guarujá, pero como parte de los compromisos con el Foro Permanente del Plan Decenal. Reiteradamente se ha hablado de procesar el grupo de NC del Macroproblema que están bajo la responsabilidad de la alcaldía, pero aún no se le ha dado la debida

importancia a esto. La misma cultura existente en la institución de desvalorización de la planeación como práctica de trabajo hace que los problemas y deficiencias sean tratados de forma reactiva, tradicional y asistemática por la alta dirección de la Secretaría y la misma Alcaldía. Se cree que la programación presupuestal y financiera es planificar la gestión.

Sólo hasta ahora se están dando algunos pasos en dirección a crear un sistema de gran estrategia, en lo que se refiere con la creación del Foro Permanente y el liderazgo asumido para la formulación del Plan Decenal de Educación. No obstante, como ya se explicó en el Capítulo 7 sobre los problemas y desafíos culturales, estos elementos no son suficientes para crear conciencia de planificación de largo plazo. Se requiere promover la creación de un sistema de gran estrategia que puede ser a través de un instituto de pensamiento estratégico para el desarrollo que piense permanentemente la educación en el largo plazo, y que esté compuesto por expertos con conocimientos amplios sobre la educación, tanto a nivel de las tendencias mundiales como nacionales, regionales y municipal. Este sistema de gran estrategia permitiría alimentar mucho mejor las decisiones y los planes de acción de la educación en el municipio.

Por otro lado, como no existe en la alcaldía la cultura de la rendición de cuentas, no se ha creado por tanto un sistema de petición y rendición de cuentas que distribuya claramente las responsabilidades y precise el modo de cobrar cuentas por los compromisos asumidos, situación que se reproduce en la Seduc. Esta deficiencia en la Secretaría impide la evaluación por desempeño de los directores y gerentes responsables de los distintos niveles y modalidades de educación a cargo del municipio. La existencia de una cultura de la responsabilidad por los problemas y operaciones y programas de los planes de acción, exigiría que la Secretaría de Educación cobre cuentas de forma estricta, sistemática y formal a sus funcionarios. Pero esto requiere que a su vez opere de forma sistemática el sistema de planeación estratégica operacional, que como ya se mencionó antes, funciona deficientemente.

Un sistema de monitoreo se crea para hacer seguimiento a la gestión y a la marcha y evolución de los planes de acción, a fin de que de manera oportuna se hagan las correcciones necesarias. Pero la no existencia de un verdadero plan de acción de la educación en el municipio y la inexistencia de planes de acción para los niveles y modalidades de educación (puesto que como ya se dijo, lo que existe en la Seduc son programaciones presupuestarias y no planes de acción) impiden que se ponga en práctica un eficaz sistema de monitoreo. Sin embargo, hay avances al respecto: la creación del Observatorio para la Educación, el cual está siendo implantado en la Seduc para hacer monitoreo al Plan Decenal. No obstante, dentro de las discusiones con la Secretaría de Educación se ha hablado de crear también una Sala de Gestión para la Secretaría aprovechando las informaciones e indicadores levantados en el Observatorio. Pero esto a su vez requerirá del fortalecimiento de los sistemas de agenda y de planeación de la Secretaría y de la creación de un sistema de rendición de cuentas.

Como se puede observar, los sistemas de dirección se entrelazan, dependiendo unos de otros y estos sistemas son esenciales para lograr la eficaz articulación de la planeación de gobierno con la planeación prospectiva. El Plan Decenal se aterriza en los planes de acción de las organizaciones. Pero si no hay cultura de planeación, entonces la agenda de gestión se llena de asuntos sin importancia estratégica para la gestión, no se diseñan los planes, no se hace seguimiento a ellos, no se cobra cuentas por desempeño y al final, no se logran los resultados pretendidos en el Plan Decenal.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A partir del estudio de caso del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021, la investigación realizada en este trabajo arrojó resultados importantes que permitieron dar cumplimiento al objetivo general y a los objetivos específicos, dando respuesta así al planteamiento del problema y a la pregunta de investigación que se formuló.

- La metodología de investigación utilizada de tipo exploratorio y descriptivo y con enfoque cualitativo posibilitó tanto explorar y examinar el estado del arte de los avances conceptuales y metodológicos de la planificación prospectiva y de la planificación estratégica situacional, así como también facilitaron la identificación y análisis de los factores causales que dificultan la eficaz integración de los planes de largo plazo con los planes de acción de mediano y corto plazo. Por esta razón, fue de gran importancia y utilidad el uso del estudio de caso como metodología de investigación cualitativa, específicamente sobre el proceso de formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá 2012/2021, el cual brindó los elementos empíricos que ofrecieron importantes resultados e informaciones para extraer generalizaciones analíticas sobre los problemas y desafíos que representa la articulación de los planes decenales con los planes de acción del gobierno municipal, permitiendo de este modo cumplir los objetivos planteados en la investigación.
- Desde la perspectiva de la investigación sobre el estado del arte de los avances conceptuales y metodológicos de la planificación prospectiva y de la planificación estratégica situacional, como resultado se muestra, en primer lugar, que los procesos de planeación de largo plazo contienen sus propios problemas que son distintos a los problemas particulares que se evidencian en los procesos de planeación de corto y mediano plazo, sin desconocer que en ambos tipos de planeación estos problemas están fuertemente relacionados. Problemas referentes a los resultados esperados en horizontes de tiempos distintos, a factores políticos, al manejo de la incertidumbre o a la preparación en términos de capacidades que se requieren de los planificadores y participantes de los procesos de planeación para explorar el futuro lejano o el futuro más cercano, son todos estos elementos que reciben efectivamente un tratamiento distinto a través de metodologías diferenciadas que se aplican en cada tipo de planificación para formular planes de largo plazo y planes de mediano y corto plazo.

Como fue visto en el transcurso de este trabajo de investigación, para horizontes de tiempo de largo plazo la planeación prospectiva tiene sus propias herramientas como son los métodos de caracterización y análisis de fuerzas motrices y tendencias; exploración de escenarios de largo plazo; definición de una visión de futuro; identificación y estudio de oportunidades y amenazas; consenso de actores y la formulación de estrategias de acción que se deben operacionalizar a lo largo de varios años. De otro lado, para horizontes de tiempo de corto y mediano plazo, es

decir, para la formulación de planes de acción de periodo de gobierno, métodos como el PES (Planificación Estratégica Situacional) recurren a otras herramientas propias para tratar los problemas sociales que deben enfrentar los dirigentes durante su gestión (aun cuando los resultados sólo puedan mostrarse en el mediano y más largo plazo). Dichos instrumentos se refieren a la selección y procesamiento de problemas a través del análisis situacional; selección de nudos críticos y diseño de operaciones, acciones, subacciones, proyectos, actividades y tareas específicas; presupuestación de las operaciones (presupuesto por programas); identificación de indicadores de producto y de resultado final e intermedio; exploración de escenarios para lidiar con la incertidumbre de corto y mediano plazo; elaboración de planes de contingencia como medio de prepararse ante las sorpresas; métodos de análisis de viabilidad política del plan y la propuesta de creación e implantación de sistemas de alta dirección para una eficaz gestión.

- Otro resultado importante de la investigación es que cuando se finaliza la formulación de un plan prospectivo no se considera cómo éste debería ser articulado con los planes de periodo de gobierno, a fin de viabilizar las estrategias propuestas en el largo plazo. Es decir, por un lado se aplican las metodologías de la planeación prospectiva y por otro lado se aplican las metodologías de planeación de la acción de gobierno, sin existir un punto de encuentro entre ellas. Como consecuencia, los planes prospectivos como el referido Plan Decenal de Educación terminan siendo meros documentos muy bien elaborados y de forma ampliamente participativa sin la eficacia esperada. Generalmente los métodos de planeación prospectiva no tienen en cuenta ni hacen explícitas estas diferencias entre los problemas que se plantean en los planes de acuerdo con el horizonte de tiempo que se desea analizar y planificar, al considerar que el sólo hecho de formular el plan con visión de futuro resuelve por sí sólo el problema de hacer efectivas las estrategias de acción de largo plazo en el contenido de los planes de corto y mediano plazo. En resumen, es como si los problemas, conflictos o dificultades que surgen durante los procesos de la planeación prospectiva fueran los mismos problemas que aparecen durante la formulación de los planes de acción de gobierno.

Aunque el reconocido pionero de la escuela francesa de la prospectiva M. Godet (1994, 2007 y 2012) afirma reiteradamente que la planificación de largo plazo debe *“iluminar la acción presente”*, planteando así mismo que es necesario recurrir a un *“enfoque basado en proyectos”* (2012, p. 47) no plantea sin embargo ningún método que realice dicha articulación entre ambos tipos de planes. Cuando se evalúa el esquema de las Etapas de la planificación estratégica por Escenarios que Godet y sus colaboradores proponen (2007), se observa que entre la Etapa 8 y la Etapa 9, que representa el vínculo de *“La Decisión a la Acción”*, no se presenta ningún tipo de levantamiento y estudio de los posibles problemas que pueden surgir en la articulación entre ambas etapas. En la búsqueda bibliográfica realizada fue posible encontrar comentarios y críticas profundas sobre la existencia de dicha desarticulación, destacándose desde la perspectiva teórica autores como C. Matus

(1987) y Y. Dror (1990), quienes señalan la necesidad de dicha articulación y las diferencias en términos de los enfoques metodológicos entre la planificación de largo plazo con la planificación de mediano y corto plazo. Sin embargo, no proponen una metodología que posibilite esta articulación que sea respaldada en casos y experiencias prácticas concretas. Sólo fue en el libro *“Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”* de Medina & Ortegón (2006) donde la autora logró encontrar una propuesta metodológica para dicha articulación, como es la Metodología del Marco Lógico. No obstante, ni Matus, ni Dror como tampoco Medina & Ortegón presentan un análisis sistemático fundamentado teórica y pragmáticamente sobre las razones de tipo político, cultural y cognitivo que dificultan la articulación y las consecuencias que genera en la credibilidad de los procesos de planificación y en la mejor práctica de gobierno de los dirigentes cuando toman decisiones hoy basados en visiones de largo plazo, tema central de este trabajo de investigación.

- En la propuesta metodológica de articulación realizada por Medina & Ortegón (2006), se plantea que en el diseño de estrategias de largo alcance los enfoques prospectivos deberían considerar la coordinación entre los distintos niveles funcionales de planificación de tal modo que *“la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”* (p. 66) tengan la eficacia esperada, evitando así los desequilibrios que generan dicha desarticulación en los procesos de gestión y en la credibilidad de la sociedad sobre estudios de largo plazo. De este modo, proponen la Metodología del Marco Lógico como una herramienta de articulación. No obstante, la experiencia vivida por la autora en el estudio de dicha metodología y su aplicación en organizaciones públicas le permiten afirmar que posee algunas limitaciones para la planificación de acción de gobierno que en últimas tampoco resuelve el problema de la articulación entre los planes de largo plazo con los planes de corto y mediano plazo. Aun cuando es un enfoque metodológico de gran uso para el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de diversa índole, en el método no son tratados sin embargo cuestiones como los problemas de conflicto político y el enfrentamiento de la incertidumbre, ni tampoco hace la clara distinción entre niveles de gobernabilidad entre los actores sociales cuando se analizan las causas a través del árbol de problemas. Además, es una herramienta analítica más apropiada para planificar y gestionar programas y proyectos pero no es lo suficientemente potente para analizar problemas sociales de alta complejidad. Estas limitaciones del Marco Lógico son ampliamente superadas por la metodología de la Planificación Estratégica Situacional.
- Como se mostró en el Capítulo 6 de este trabajo de investigación, en la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá, la autora y el consultor Luis C. Burbano (2010) diseñaron una metodología prospectiva propia para el ámbito público que conciliara de forma coherente y consistente tanto las herramientas de la metodología prospectiva de Godet (1994, 1997) y Heijden (2005) como las de la planificación estratégica situacional de C. Matus (1987, 1993, 2000). En su diseño se tuvo en

cuenta el carácter conflictivo y la alta complejidad de los problemas sociales que la sociedad vive y que los dirigentes públicos deben enfrentar durante su gestión, como es el caso de los problemas que se generan en la cobertura, calidad y pertinencia de la educación. Los cuatro Momentos Prospectivos propuestos en la metodología incorporaron un conjunto de fases que de forma organizada permitieron diseñar el Plan Decenal de Educación con el Foro Permanente de Educación. En el Momento Prospectivo III sobre Análisis de la Situación Problemática fue incorporada la técnica del macroproblema a través del uso del flujograma situacional, herramienta que es propia del PES. Este instrumento permitió ir a la raíz de los principales problemas que se generaron y se están generando en la educación, creando una visión sistémica causal de ellos desde la perspectiva de un actor concreto, identificar algunas amenazas y oportunidades y seleccionar los nudos críticos que fundamentarían el posterior diseño de las estrategias de acción o conjunto de operaciones del Plan Decenal. Como actor central de este análisis fue tomada la actual alcaldesa del municipio de Guarujá a fin de que fuera posible identificar los ámbitos de gobernabilidad y de competencias entre los actores sociales involucrados en el macroproblema y facilitara conocer la posición y grado de responsabilidad que cada actor ha tenido en el desarrollo y evolución de este problema. Este proceso permitió que los actores sociales del Foro Permanente de Educación pudieran discutir de manera mejor fundamentada la real situación que vive la educación en Guarujá en la actualidad y así establecer estrategias precisas de lo que se requería para avanzar. El propósito central de incorporar este Momento Prospectivo III fue lograr integrarlo posteriormente en el diseño de planes de acción de gobierno a través de su respectivo análisis de problemas, tal como fue colocado y explicado luego en el Capítulo 8.

Por lo tanto, la metodología prospectiva que se diseñó y aplicó en el Plan Decenal tenía como propósito contribuir a superar el gran problema de la desarticulación incorporando los mecanismos instrumentales para integrar ambos tipos de planes. Con esta metodología prospectiva se reconocen y hacen explícitos los problemas relacionados con el conflicto político y las visiones diferenciadas de los varios actores sociales y sus limitaciones de gobernabilidad, problemas que el sistema utilizado del consenso nunca podrá eliminar sino tal vez minimizar. Esas son debilidades inherentes de cualquier plan prospectivo y que los métodos de prospectiva tradicional no hacen frente.

- No obstante, y a pesar de todo el esfuerzo en diseñar y aplicar una metodología prospectiva que permitiera superar estos problemas y fortalecer el análisis y la formulación del plan decenal para posteriormente articularlo con el plan de corto y mediano plazo del gobierno municipal, no fue posible evitar que fueran observados durante la investigación teórica como de la observación empírica la persistencia de varios factores o situaciones problemáticas que potencialmente y con gran seguridad afectarían en lo posterior dicha articulación. Problemas que en general representan verdaderos desafíos para la eficacia de los resultados de cualquier plan de largo

plazo. Al igual que con la metodología de escenarios de largo plazo que pretende lidiar con la incertidumbre pero no eliminarla, tarea que se reconoce imposible, la metodología prospectiva propuesta intenta también atenuar o enfrentar los problemas que surgen en la integración pero eso no significa que ellos desaparezcan.

- A pesar de todo, la Metodología de la Planificación Prospectiva aplicada en el Plan Decenal de Educación, permitió detectar y estudiar factores problemáticos de orden político, cultural y cognitivo que representan verdaderos desafíos para la articulación de los planes prospectivos con los planes de acción de período de gobierno.
- Los problemas y desafíos políticos identificados en la investigación incluyen las dificultades en los procesos de selección de actores participantes, la voluntad política del dirigente, la real motivación de los actores sociales para participar en ejercicios de planeación prospectiva, las visiones inmediatistas o cortoplacistas que dominan la perspectiva de la acción de futuro o la real importancia que la población y los dirigentes dan a los problemas que se desean enfrentar en el futuro con estos planes de largo plazo manifestado en la demanda social y en el discurso electoral de los dirigentes cuando son candidatos. El análisis de estos factores políticos permitió explorar los potenciales problemas y desafíos que enfrenta cualquier dirigente público o los actores sociales interesados en la efectiva implementación de las estrategias del plan decenal para la consecución de sus metas. Dicho de otro modo, las dificultades con las que se debe lidiar a la hora de dar viabilidad a la integración eficaz de dichas estrategias con los planes de gobierno de corto y mediano plazo.
- En cuanto a los problemas y desafíos culturales se evidenció cómo las prácticas reales de trabajo son una manifestación de la cultura organizativa de las instituciones. Si la cultura organizativa percibe y trata la planificación como una actividad rutinaria, entonces desafortunadamente los planes de largo plazo serán vistos como un ejercicio obligatorio a cumplir porque las formas organizativas lo exigen. La planificación no tendrá la importancia política y social que se necesita para efectuar los cambios que requiere la organización y las transformaciones que se precisan en la sociedad a través del enfrentamiento sistemático de los problemas sociales como es el de la educación en Guarujá.
- Y en cuanto a los problemas cognitivos se pudo verificar que la calidad de un plan de largo plazo se ve seriamente afectada sino se cuenta con todos los actores pertinentes, en especial, con los expertos que saben del asunto que se desea planificar. No es suficiente la experiencia o los años de trabajo en la educación sino también contar con especialistas con conocimientos teóricos que hayan investigado científicamente sobre el tema, de tal modo que contribuyan en una mejor fundamentación del análisis de los problemas y en la formulación de las propuestas. Pero así mismo, los problemas cognitivos encontrados se refieren a los desacuerdos en la forma como cada actor percibe y entiende el problema que se desea enfrentar

debido a la variedad de conocimientos que cada uno posee sobre el mismo asunto. Esto inevitablemente produce una lectura distinta de una misma realidad problemática.

- En consecuencia, otro de los resultados obtenidos en este proceso de investigación es que se pudo verificar que este tipo de problemas políticos, culturales y cognitivos que obstaculizan la integración y pueden llevar al fracaso del plan prospectivo surgen tanto desde el momento mismo en que se toma la decisión de emprender este trabajo de planificación como durante su formulación y continúan incluso estando presentes cuando se desea elaborar y operacionalizar el plan de acción de corto y mediano plazo del gobierno municipal. No obstante, la gran dificultad puede no estar solamente en que estos problemas existan o se den en los procesos de planeación, sino que las teorías y los métodos prospectivos no los reconozcan y no cuenten con los instrumentos eficaces para enfrentarlos o atenuarlos. En consecuencia, el plan prospectivo se hace altamente vulnerable y poco confiable para lograr su integración con los planes de acción de corto y mediano plazo, afectando la efectividad del cumplimiento de los compromisos establecidos por los diversos actores sociales y, en últimas, la credibilidad del dirigente que lidera el proceso.
- Cuando este trabajo de investigación se enfocó en examinar las cuestiones organizativas de las instituciones públicas como la Alcaldía de Guarujá, fueron detectados también otros tipos de problemas que afectan ostensiblemente la articulación del plan prospectivo con los planes operacionales del período de gobierno. De este modo, se percibió que existen serias deficiencias en los sistemas organizativos y en la cultura organizativa que colocan limitaciones y se convierten en condicionantes esenciales para la eficacia de cualquier plan de largo plazo. La cultura predominante de la planeación como un rito y no como una cultura de preparación anticipada para el futuro que fundamente las decisiones de hoy y, las deficiencias en el funcionamiento de sistemas organizativos como el de una agenda de gobierno centrada en las rutinas, una planificación estratégica que no trabaja por escenarios y no hace análisis de viabilidad política de los planes de acción, una ineficiente articulación del plan con el presupuesto, un sistema de evaluación de la gestión que en realidad no realiza verdaderas rendiciones públicas de cuentas por resultados y la inexistencia de sistemas de gran estrategia en las instituciones, son otros de los obstáculos que deben superar los planes prospectivos para que la integración con los planes de gobierno se haga menos traumática y logre alcanzar los propósitos para los cuales fueron formulados.
- En el Capítulo 8, específicamente en el punto 8.2 se muestra a la Planificación Estratégica Situacional como una herramienta metodológica potente que posibilita hacer el puente con el Plan Prospectivo. A fin de mostrar la coherencia de esta articulación, la autora desarrolla el ejemplo de formular un plan para la Educación Preescolar, el cual aparece como uno de los Nudos Críticos problemáticos y como estrategia de acción del Plan Decenal. Sin embargo, el análisis arrojó como resultado

que aun contando con buenas metodologías de planeación de periodo de gobierno como el PES, si dentro de la organización no predomina la cultura de la planeación en sus prácticas diarias de trabajo y no operan de forma concomitante otros sistemas de dirección que evidencien una cultura de alta responsabilidad, dicha integración planteada en este trabajo de investigación también sufrirá el inevitable fracaso. Específicamente, el predominio de prácticas organizativas de baja responsabilidad como sistemas de agenda del dirigente público plagada de asuntos sin importancia para la direccionalidad de gobierno, rendiciones de cuentas meramente formales que no cobran por resultados y sistemas de monitoreo y evaluación que no permiten hacer un seguimiento oportuno y eficaz a la gestión y a la marcha de los planes de acción, representan todos ellos verdaderos obstáculos al ejercicio de la planeación en las organizaciones públicas.

CONCLUSIONES

La primera conclusión a la que se llega en este proyecto de investigación es que ningún plan, prospectivo o de periodo de gobierno, es infalible y perfecto. Contiene vulnerabilidades. Esto se debe fundamentalmente a la inevitable presencia de variables complejas. En primer lugar, es ineludible que esté sometido al contexto que le impone la realidad social; segundo, a los actores sociales que son impredecibles y que tienen sus propios intereses y desean hacerlos valer aun a costa de los intereses más amplios de la sociedad y, tercero, porque los planes son diseñados con determinadas técnicas de planeación, las cuales pueden carecer o ser débiles en la incorporación de algunos elementos metodológicos fundamentales, como análisis de la realidad, técnicas de escenarios, análisis estratégico de actores y estudio y fortalecimiento de los sistemas organizativos que se necesitan para que los resultados de los planes sean alcanzados. En últimas, porque no incorporan o fortalecen la identificación y análisis de los factores políticos, culturales y cognitivos que pueden afectar sus resultados, especialmente cuando el objetivo es integrar un plan de largo plazo, elaborado en conjunto por múltiples actores, con los planes de corto y mediano plazo formulado por cada uno de los diferentes actores.

Estas vulnerabilidades deben ser identificadas, evaluadas y tratadas con métodos potentes de planificación, de tal forma que posibiliten y potencialicen la articulación de los planes prospectivos con los planes de periodo de gobierno.

En este sentido, Matus (1994) plantea que todo plan debe ser sometido a “*pruebas mínimas de vulnerabilidad y confiabilidad*” (p. 333). Aunque Matus se refiere específicamente a los planes de acción de periodo de gobierno, la autora considera que este examen también es válido y debe hacerse para los planes de largo plazo. Un plan prospectivo no puede presentarse como un mecanismo de planeación infalible sino como una “*apuesta*” (Matus, 1994, p. 334) que aunque tenga fundamento posee también debilidades. Por tanto, se requiere del diseño de métodos adecuados de análisis de confiabilidad que permitan examinar la vulnerabilidad y calidad de los planes prospectivos, logrando así que se identifiquen, se profundicen y se encuentren los medios para enfrentar los problemas políticos, culturales y cognitivos que se presentan en su pre-formulación, formulación y post-formulación.

Puesto que el propósito de este trabajo de investigación fue identificar y analizar los problemas y sus consecuencias para la eficaz integración de ambos tipos de planes, la preocupación por tanto no se centró en diseñar y presentar cuáles serían los instrumentos metodológicos de análisis de vulnerabilidad y confiabilidad del plan prospectivo, tarea que debería ser abordada por los prospectivistas o expertos de la planificación prospectiva. Lo que se desea mostrar aquí es que esta necesidad para la eficacia de los planes de largo plazo se hace urgente. En esta dirección vale la pena

mencionar a Godet (2012) cuando sostiene que su interés ya no está en seguir desarrollando nuevos métodos porque su “*caja de herramientas*” lo provee de todos los instrumentos que le posibilitan enfocarse en los problemas, sino más bien en “*crear nuevas fronteras donde estos métodos puedan ser diseminados y apropiados*” (2012, p. 47, traducción de la autora). Aunque esto puede ser bastante válido en las dimensiones de la formulación del plan de largo plazo, no obstante, la presencia de los problemas políticos, culturales y cognitivos identificados y evaluados que obstaculizan el logro de la eficacia del plan prospectivo sí hace relevante el diseño de otros métodos que su caja de herramientas no contiene, como es el ya referido método de análisis de vulnerabilidad y confiabilidad de la calidad del plan prospectivo.

Para hacer frente a las deficiencias en la calidad de los sistemas organizativos y facilitar la construcción de viabilidad del plan prospectivo en los planes de acción del periodo de gobierno, se requiere que dentro de las instituciones públicas sean implantadas estrategias de modernización para los mencionados sistemas organizativos. Sin embargo, como Matus (1997b) propone, existen ciertos requisitos de modernización que deben ser cumplidos y que van en dirección a lograr cambios transformadores en la cultura organizativa. Así como el dirigente público lidera procesos de formulación de planes prospectivos por diversas razones ya expuestas y evaluadas en el transcurso de este trabajo de investigación, debe entender también que los resultados propendidos van a depender fuertemente del nivel de preparación de la organización que comanda. Entre estos requisitos que Matus expone, se destacan tres de ellos (1997b, p. 246):

- El dirigente público debe encabezar la estrategia de modernización, pues no es posible delegar la dirección del proceso. Esto significa que el dirigente debe capacitarse primero en los principios esenciales de funcionamiento de los sistemas organizativos de la planificación y alta dirección pública que se requieren y dar el ejemplo en este proceso al resto de la organización. Parte fundamental del logro de implantación de una nueva cultura institucional se alcanza cuando la cabeza es quien con el entrenamiento adecuado lidera personalmente los procesos de reforma, haciendo frente a las presiones que los mismos funcionarios le imponen.
- Un proceso adecuado de estrategia de modernización implica seguir la siguiente secuencia: primero afectar la cultura organizacional (o estructuras mentales) como es expuesto en el anterior punto, es decir, a través de la intensa capacitación de la cabeza, su equipo de alta dirección y el resto de la organización, seguido de la implantación de nuevas prácticas de trabajo y, finalizando, con el diseño de las nuevas formas organizativas.
- De esta forma, el plan de modernización debe iniciar con la creación de un sistema de capacitación centrado en el entrenamiento en los sistemas organizativos que se desean modernizar o crear. A partir de ahí, se comienza a reformar el sistema de agenda del dirigente de modo tal que los problemas centrales de gobierno que entran en su foco de atención sean priorizados y procesados adecuadamente para una toma de decisiones

mejor fundamentada. Lo que Matus define como un “*un procesamiento tecnopolítico de los problemas*” (Matus, 1997b, p. 249). Y, posteriormente, modernizar el sistema de planificación introduciendo la planificación estratégica pública (PES) y la implementación del sistema de cobranza y rendición de cuentas por desempeño, a fin de evaluar los resultados de la gestión y “*el esfuerzo para alcanzarlos*”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHEBE, Chinua, et al. (2000), *Predicciones. 31 Grandes Figuras Pronostican el Futuro*. Madrid, España: Ed. Taurus.

ALMEIDA, Alberto Carlos. (2008). *A Cabeça do Eleitor: Estratégica de campanha, pesquisa e vitória eleitoral*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Record.

_____. (2012). *Quem Disse Que Não Tem Discussão? Política, religião e futebol*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Record.

ANDREETA, José, P. y ANDREETA, María de L. (2004). *Quem se Atrave a Ter Certeza? A realidade quântica e a filosofia*. São Paulo, Brasil: Mercuryo Edit.

BAS, Enric. (2008). *Prospectiva: Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.

BECK, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, España: Paidós Editora.

BETANCOURT G., Benjamín. (2010), *Análisis Sectorial y Competitividad*. Cali, Colombia: Casa Editorial Poemia.

BETANCOURT G., Benjamín, MOSQUERA A., Henry A. y GARZÓN C., Hugo (2011), *Modelo de Ciudades Educadoras en Red en el Valle del Cauca*. Cali, Colombia: Universidad Libre Seccional Cali y Universidad del Valle.

BURBANO Z., Luis C. y RAMÍREZ G. Gloria P. (2010). *Guia Metodológico de Planejamento Prospectivo*. Guarujá, Brasil. (Inédito).

BURBANO Z., Luis C. (2011). *Planificación Estratégica Situacional*. Proyecto URU/09/009. Informe de Misión PNUMA-PNUD, Montevideo-Uruguay.

CORNISH, Edward. (2004). *Futuring: The exploration of the future*. Bethesda, U.S.A: World Future Society.

DOCUMENTO Plano Decenal de Educação do Guarujá, PDEG 2012/2021. Guarujá, Brasil.

DROR, Yehezkel. (1990). *Enfrentando el Futuro*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

EASTON, David. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

ENCUESTA de opinión realizada por Opinião Pesquisa. (27 de junio de 2011). *Percepción de la Gente Respecto a los Problemas Prioritarios de la Ciudad*. Alcaldía Municipal de Guarujá.

GIDDENS, Anthony. (2000). *Cultura, sociedad e individuo*. En *Sociología*. España: Alianza Editorial.

GODET, Michel. (1994). *Manual de Prospectiva Estratégica: de la anticipación a la acción*. Barcelona, España: Editorial Marcombo.

_____. (Enero de 2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. En colaboración con Philippe Durance. (2ª ed.) Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia –Prospektiker. Cuaderno No 20, Paris.

_____. (May-june, 2012). *To Predict or to Build the Future? The Futurist: A magazine of forecasts, trends, and ideas about the future*, Vol. 46, No. 3, 46-49.

HAMMOND, Kenneth R. (1996), *Human Judgment and Social Policy: Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Injustice*. New York: Oxford University Press.

HEIDEMANN, Francisco G. y SALM, José F. (organizadores). (2006). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília-DF, Brasil: Editora Universidade de Brasília, p. 161-218.

HEIJDEN, van der, Kees. (2005), *Scenarios: The art of strategic conversation*. (2nd Ed.) England: John Wiley & Sons Ltd.

HUERTAS, Franco (2000). *El método PES. Entrevista a Carlos Matus*. La Paz-Bolivia: Colección Gobierno y Planificación. CEREB.

JUNI, José y URBANO, Claudio. (2006). *Técnicas para Investigar, Vol. 2 y 3*. (1ª Ed.). Córdoba, Argentina: Editorial Brujas.

KOPPENHAN, Joop and KLIJN, Erick-Hans, (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: by Routledge.

LINDGREN, Mats and BANDHOLD, Hans (2009). *Scenario Planning: The link between future and strategy*. (2a ed.). Great Britain: Palgrave MacMillan.

LINSTONE, Harold A. (1984), *Multiple Perspectives for Decision Making: Bridging the gap between analysis and action*. New York: North Holland.

MARCIAL, Elaine C. y GRUMBACH, Raul J. dos Santos (2008). *Cenários Prospectivos: Como Construir um Futuro Melhor*. (5ª ed.). Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.

MATUS, Carlos. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas, Venezuela: Fundación Altadir con apoyo del Ilpes.

_____. (1993). *El Plan como Apuesta*. Revista PES. Bogotá, Colombia: Fondo Editorial Altadir.

_____. (1994). *Adiós, Señor Presidente: Gobernantes gobernados*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Altadir.

_____. (1996). *Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. Tradução de Giselda Barroso Sanveur. São Paulo-Brasil: Edições Fundap.

_____. (1997a). *El Líder sin Estado Mayor. La Oficina del Gobernante*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Altadir en Coordinación en La Paz, Bolivia con la Editorial CEREB.

_____. (1997b). *Los Tres Cinturones del Gobierno: gestión, organización y reforma*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Altadir.

_____. (2000), *Teoría del Juego Social*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Altadir.

MEDINA V., Javier, (2000). *Función de pensamiento de largo plazo: Acción y redimensionamiento institucional*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Comisión Económica para América Latina (Cepal).

MEDINA V., Javier y ORTEGON, Edgar. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Comisión Económica para América Latina (Cepal), Serie Manuales, No. 51.

MITROFF, Ian, (1983). *The subjective side of science. A philosophical inquiry into the psychology of the Apollo moon scientists*. California: Intersystems Publications, Seaside.

POPPER, Karl R. (1986). *“El Universo Abierto: Un argumento a Favor del Indeterminismo.”* Madrid, España: Editorial Tecnos.

ORTEGON, Edgar y MEDINA V. Javier E. (Comp.) (1997). *Prospectiva: Construcción social del futuro*. Colección Pensamiento Administrativo de la Frontera. Santiago de

Cali-Colombia: Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle y Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del Ilpes..

RAMIREZ, Gloria P. y BURBANO Z., Luis C. (2009). *Políticas Públicas y Gobierno en Democracia*. Trabajo no publicado. Cali, Colombia.

ROTH D. André-Noël. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación: Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*. 6ª Ed. Ediciones Aurora. Colombia.

SCHWARTZ, Peter. (2000). *A Arte da Visão de Longo Prazo: Planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo, Brasil: Editoria Best Seller.

_____, (2003). *Cenários, as Surpresas Inevitáveis*. São Paulo, Brasil: Editoria Campus.

THOMPSON Jr. A., STRICKLAND III, A.J., y GAMBLE, John E. (2008). *Administración Estratégica. Teorías y Casos*. McGraw Hill Interamericana. México, D.F.

WAGENSBERG, Jorge. (1998). *Ideas sobre la complejidad del mundo*. Barcelona, España: Tusquets Editores S.A.

WEBGRAFÍA

Almeida, Rodrigo. (12 de Octubre de 2008). Entrevista a Igor Barenboim: *Educação é Prioridade só da Elite*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, Brasil. Publicada en la página web:

<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/2123/entrevista--igor-barenboim-educacao-e-prioridade-so-da-elite>

Balanço do Plano Nacional de Educação – PNE, 2001/2010:
<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/pne-plano-nacional-de-educacao-537431.shtml>

Blog del Candidato Farid S. Madi para la Alcaldía de Guarujá 2013/2016:
<http://blogdofaridmadi.blogspot.com>

Constitución Federal de Brasil de 1988:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil05.html>

Decreto 8.967 de 01/07/2010, que instituye el *Foro Permanente del Plan Municipal de Educación*. Publicado en el Diário Oficial da Prefeitura de Guarujá el 2 de julio de 2010, Año 10, Edição: 2071. Página. Web:
<http://www.guaruja.sp.gov.br/sites/default/files/do/02-07-10.pdf>

Decreto N° 57.141 de 18 de Julio de 2011, que trata sobre la organización de la Secretaria de Educación del Estado, en el Art. 2:
http://www.educacao.sp.gov.br/docs/decreto_organizacao_se.pdf

Documento Lei de Diretrizes e Bases da Educação do Brasil – LDB:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

DROR, Yehezkel. (1996). *Cómo preparar el Estado para las transformaciones globales: una perspectiva de integración regional*. En el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur y las Dimensiones Sociales de la Integración. (p. 3-9). Montevideo, Uruguay: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Recuperado el 25 de mayo de 2012 de http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/2009/07/DT_18.pdf

DROR, Yehezkel. (2001), *Para além da incerteza: o inconcebível*. Jornal Parcerias Estratégicas, Março/2001 Número 10, 267-270. Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos (CEE). Disponible en Internet:
http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_10.pdf

Encuesta realizada en 2008 por IBOPE Brasil y contratada por la organización “Todos por la Educación”, recuperada el 28 de mayo de 2012:

<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/152/educacao-e-determinante-para-menos-de-1-dos-eleitores-revela-ibope>

Encuesta de opinión realizada en Guarujá el 10 de noviembre de 2011 por el Instituto de Pesquisas de Opinião Qentasis, recuperada el 29 de mayo de 2012: <http://www.qentasis.com.br/>,

Encuesta de opinión realizada la última semana de abril de 2012 por el Centro Abril Pesquisas, recuperada el 28 de mayo de 2012: <http://www.centroabril.com.br/>,.

Encuesta de opinión realizada en febrero de 2012 por el Instituto de Pesquisas A Tribuna – IPAT, sobre los desafíos en la educación para la próxima década, recuperada el 24 de mayo de 2012: <http://ipat.atribuna.com.br/downloads.asp>,.

ESPINOSA, C. José Oswaldo. (2006). *La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro*. En *Región, espacio y territorio en Colombia*. (pp. 315-320). Bogotá: Universidad Nacional, recuperado el 20 de mayo de 2012 de <http://www.bdigital.unal.edu.co/1534/2/01PREL01.pdf>

Planes Decenales de Educación de, recuperados en las páginas web:

- Colombia:

www.plandecenal.edu.co

- Brasil:

www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107

- Nicaragua:

www.oei.org.ni/noticias/20090921congreso/Metodologia_del_Plan_Decenal_Mpal_Dptal_y_Nac.pdf

- Costa Rica:

www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/costarica/federal/educacion/pnd-2003-2015.pdf

- República Dominicana:

www.ciedhumano.org/files/PlanEstrategicoEDUCACIONDOMINICANAVol1.pdf

- Ecuador:

www.ec.europa.eu/europeaid/tender/data/d80/AOF86480.rtf

- Perú:

www.minedu.gob.pe/educacionparatodos/xtras/PlanNacionalEPT2005-2015Peru01.pdf

Plano Decenal de Educação do Estado de São Paulo, *Educación – Compromiso de São Paulo*: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp>

Plano Nacional de Educação – PNE 2001/2010:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

Plano Nacional de Educação – PNE 2011/2020:
<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/projeto-de-lei-do-plano-nacional-de-educacao-pne-2013-2001-2020>

Portal de la Alcaldía de Guarujá: <http://www.guaruja.sp.gov.br>

Portal de la Conferencia Nacional de Educación – CONAE: www.conae.mec.gov.br

Portal de la Fundación Seade: <http://www.seade.gov.br/>

Portal del FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação):
<http://www.fnnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>

Portal del Banco de datos de Latinobarómetro:
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>

Portal del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: www.ibge.gov.br

Portal del Ministério de Educação de Brasil: <http://www.mec.gov.br/>

Portal del Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão de Brasil:
<http://www.planejamento.gov.br/>

Portal de Petrobras: www.petrobras.com

Portal de la Rand Corporation: <http://www.rand.org/about/history.html>

Portal de la Secretaría Estadual de Educación de Sao Paulo:
<http://www.educacao.sp.gov.br>

Portal de la Secretaría Especial de Portos do Brasil www.webtranspo.com.br

Portal del Tribunal Superior Eleitoral de Brasil: <http://www.tse.jus.br/eleicoes>

Portal de la Unicef: www.unicef.org

Relatório Final de Atividades 2008-2010. *Petróleo & Gás no Estado de São Paulo, panoramas, desafios e políticas públicas*:
www.desenvolvimento.sp.gov.br/investimentos/cespeg/files/relatorio_final_cespeg_7mb.pdf

Semanário A Estância de Guarujá, 7 a 13 de Julho de 2012. No. 5.027, año 62.
<http://www.estanciadeguaruja.com.br/>

Sobre concepto y pasos de la técnica de toma de decisiones por consenso en grupos grandes, las páginas web: <http://consensusdecisionmaking.org/> y <http://seedsforchange.org.uk/free/shortconsensus>, recuperadas el 25 de mayo de 2012.

Sobre Gasto público en educación, ver Banco Mundial en la página web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

Sobre Macroproyecto Pré-sal ver: www.petrobras.com

Sobre participación virtual de la sociedad en la formulación del Plan Decenal de Educación de Guarujá en el sitio web www.guarujapelaeducacao.com.br

Sobre Talleres de futuros (The Future Workshop): http://www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2004/apel04_02.pdf